

TC-003455/026/06

Município: Tuiuti.

Prefeito: Paulo Henrique Alves de Alvarenga.

Exercício: 2006.

Requerente: Paulo Henrique Alves de Alvarenga - Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 14-10-08, publicado no DOE-SP de 27-11-08.

Advogado: Luis Fernando de Camargo.

Acompanham: TC-003455/126/06, TC-003455/226/06, TC-003455/326/06, TC-001458/003/06, TC-001442/003/07, TC-001443/003/07, TC-001751/003/07, TC-001922/003/07 e TC-017510/026/08.

1. RELATÓRIO

1.1 Em sessão de 14-10-08, a Primeira Câmara emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE TUIUTI**, exercício de 2006 (fls. 236/253).

Segundo o decidido, comprometeram as contas:

a) O investimento no ensino de apenas 24,3% das receitas de impostos, inclusive transferidos, ferindo o artigo 212 da Constituição.

b) O descumprimento do artigo 60, § 5º, do ADCT-CF, pois o investimento com o pessoal do magistério do ensino fundamental em efetivo exercício correspondeu a apenas 57,6% dos recursos oriundos do FUNDEF.

c) O descumprimento da sistemática constitucional para quitação dos precatórios judiciais, afrontando os artigos 100, § 1º, da Constituição, e 78 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal - ADCT, o último introduzido pela Emenda n. 30/00.

d) Outras falhas nos itens: «Planejamento da Gestão Pública»; «Dívida Ativa»; «Outras Despesas»; «Evolução da Dívida»; «Licitações»; «Dispensas/Inexigibilidades»; «Contratos»; «Ordem Cronológica de Pagamentos»; «Pessoal»; «Transparência da Gestão Pública»; «Instruções e Recomendações do Tribunal».

O parecer recorrido determinou, ainda, a formação de autos apartados para tratar das "Despesas Relacionadas com Veículos - Serviços Mecânicos e Peças (R\$ 193.785,42)" e das "Contratações de Transporte de Alunos".

1.2 Inconformado, o Senhor Prefeito manifestou pedido de reexame (fls. 256/277; documentos, fls. 278/305).

(A) Alegou, no tocante aos investimentos no ensino, que devem ser computadas no cálculo da despesa total pagamentos a merendeiras, em janeiro/06, de R\$ 3.337,41, e, no mês seguinte, de R\$ 2.322,72, com dotações do Departamento de Administração e Finanças. Igualmente devem ser computadas as despesas de R\$ 59.599,49 com cestas básicas para Profissionais da Educação, como consta do "Manual de Perguntas e Respostas" editado pelo próprio Tribunal, em fevereiro/03. Igualmente devem ser consideradas as despesas com uniformes dos alunos da rede municipal e com a manutenção dos veículos usados exclusivamente no setor de educação (combustíveis, peças de consertos e reparos). Incluídas essas despesas, a aplicação total no ensino corresponde a 25,67%¹.

No que concerne ao magistério do ensino fundamental, houve equívoco da Auditoria na exclusão de R\$ 35.479,63, correspondentes a cestas básicas. O balancete de despesas de dezembro/06 evidencia que essa despesa não onerou os 60%, visto que empenhado na ficha 73, Programa Cesta Básica - 12.361.0037.2011. Os valores que compõem o percentual de 60% são os empenhados nas fichas 64 e 67, não os empenhados nas fichas 68 e 73, que se referem aos recursos do FUNDEF. Feito ajuste, apura-se o percentual correto, de 60,06%, dando cumprimento ao mandamento legal.

A glosa dos gastos com uniformes escolares é inaplicável ao caso concreto. A decisão do Tribunal de não computar essa despesa é de outubro/08, depois do exercício agora reexaminado, época em que ela era considerada no cálculo. Há que preservar a segurança jurídica. As despesas com manutenção de veículos e combustíveis da frota também deve ser acrescida ao cálculo. Malgrado tenha contratado serviços de terceiros para o transporte de alunos, o Município mantém frota própria de veículos no setor da educação. Da defesa inicial constou a relação de todos os veículos e dos setores em que estão enquadradas as despesas.

¹ Realizados os ajustes pleiteados a aplicação no ensino será de:

	Valor - R\$	
Receitas de Impostos e Transferências	4.862.140,76	
Total da Aplicação Considerado pela Auditoria	1.058.441,81	21,77%
Inclusões Pleiteadas:		
Despesas com Pasep	26.516,78	
Despesas com Merendeiras Emp. na Administração	5.660,13	
Despesas com Cestas Básicas	59.599,49	
Transporte de Alunos	98.148,78	
Total das Despesas com as Inclusões Pleiteadas	189.925,18	
Total Geral das Aplicações do Ensino	1.248.366,99	25,67%

(B) O Município incluiu na Lei Orçamentária previsão para pagamento dos precatórios apresentados e dos parcelamentos já realizados. Apesar das dificuldades, os valores inseridos na nossa peça foram pagos, só não havendo pagamento total no exercício analisado em razão das dificuldades financeiras. Houve acordo com o credor para pagamento no início do exercício seguinte, o que ocorreu, sem prejuízo para os cofres públicos ou para qualquer interessado. A falta de registro no balanço patrimonial das pendências relativas aos precatórios deve ser desconsiderada, tendo em vista que os valores estão sendo pagos. Estão anexadas ao recurso cópias dos pagamentos e dos acordos, demonstrando que a previsão do artigo 100 da Constituição foi cumprida, não podendo o Município ser punido por mero erro contábil.

(C) Quanto ao «Planejamento da Gestão Pública», a abertura de créditos adicionais é prevista na legislação; a lei não a limita a qualquer percentual, tanto mais que o assunto foi apreciado e votado pelo Legislativo local.

A incorreção na contabilização de valor da «Dívida Ativa» será corrigida no próximo exercício.

«Outras Despesas» com serviços funerários devem ser analisadas no contexto em que ocorreram; muitas famílias não têm condições de realizar o sepultamento, auxiliando-as o Executivo, dentro da absoluta simplicidade. O fretamento de Ônibus para Transporte de Sócios do Clube da 3ª Idade visou, entre outros motivos, à participação nos Jogos Regionais do Idoso - JORI. O pagamento de serviços de som e de shows musicais e de pirâmides ocorreu na comemoração do aniversário do Município.

As falhas em «Despesa por Regime de Adiantamento» são pontuais. Os gastos foram regulares.

A «Evolução da Dívida», pelo aumento no estoque de restos a pagar, resultou de problemas no processamento, decorrentes do sistema de informática.

Quanto às «Licitações», o funcionário do setor entendia que a publicação no DOE-SP já representava divulgação em veículo de grande circulação no Estado; doravante serão realizadas todas as publicações.

Os apontamentos sobre «Dispensas/Inexigibilidades» devem ser desconsiderados, pois as aquisições realizadas eram imprevisíveis e absolutamente necessárias para os serviços prestados à população.

No que concerne aos «Contratos», a documentação exigida foi remetida, ainda que com atraso.

O descumprimento da «Ordem Cronológica de Pagamentos» foi pontual, mas não houve prejuízo à

administração ou aos fornecedores cujos pagamentos sofreram atraso, pois decorreram da demora na entrega de mercadorias em face dos pedidos. A Administração aguardava a entrega integral das mercadorias para liberação da nota fiscal e posterior pagamento.

Quanto ao «Pessoal», houve erro de digitação no número de cargos criados, no preenchimento do Anexo 5. O pagamento de horas extras acima do permitido pela CLT deve ser considerado no contexto dos fatos; a Prefeitura dispõe de quadro reduzido, de apenas 159 servidores efetivos; as necessidades devem ser atendidas por eles. Para regularizar o pagamento de adicional de insalubridade, o Ministério do Trabalho recomendou a realização de perícia, nos termos do artigo 195, § 1º, da CLT.

Estão sendo adotadas providências quanto à «Transparência da Gestão Pública», para divulgação da documentação prevista na LRF. Como poderá ser verificado na próxima inspeção do Tribunal. Mas todas as audiências públicas foram realizadas, conforme documentos agora anexados.

Foi determinado o cumprimento das «Instruções e Recomendações do Tribunal».

As "Despesas Relacionadas com Veículos" (fls. 266/267) e as "Despesas com Transporte de Alunos" (fls. 269/ 271) serão esclarecidas nos autos apartados.

1.3 O Setor de Cálculo da Assessoria Técnica (fls. 308/309), manteve o índice de aplicação total no ensino, de 24,3% das receitas oriundas de impostos e transferidos, pois não houve comprovação de que as servidoras indicadas efetivamente desempenharam a função de merendeira (fl. 202). Quanto às cestas básicas, ressaltou que, como constou do voto condutor do Parecer recorrido, "*não podem ser computadas na apuração do índice de aplicação no ensino, despesas com alimentação de alunos, mesmo alunos da educação infantil, não é razoável computar despesas com alimentação dos profissionais do magistério, nem mesmo as despesas com uniformes escolares (fl. 247)*". Ademais, não houve indicação dos veículos da frota da educação, que autorize computar as despesas pretendidas (fl. 218). Entretanto, no que se refere às despesas com profissionais do magistério, confrontando a planilha de fl. 102 do Acessório 2 (R\$ 866.161,45) com o comparativo da despesa autorizada com a realizada (fl. 201 do Anexo II), observou a Unidade que o valor de R\$ 35.479,63, correspondente às cestas básicas, não integrou o montante de R\$ 866.161,45, motivo pelo qual não poderia ter sido reduzido deste total. Assim, o percentual correto é de 60,07% do investimento a

que se refere o artigo 212 da Constituição.

A Unidade de Economia (fls. 310/312) concluiu pelo não provimento do recurso, porque não alterada a situação dos precatórios judiciais.

A ilustre Chefia Substituta do órgão técnico (fls. 313/314) opinou pelo não provimento, tendo em vista a afronta aos artigos 212 e 100, § 1º, da Constituição.

1.4 A digna SDG (fls. 315/317) não destoou.

Asseverou que *"o setor especializado incluiu as despesas com cestas básicas nos demonstrativos, gastos que foram expurgados pela Auditoria e, assim, indica que 60,07% dos recursos do FUNDEF foram destinados a espécie"*.

No entanto, a Prefeitura não atingiu o investimento mínimo previsto no artigo 212 da Constituição, porquanto investiu apenas 24,3% das receitas de impostos.

Ademais, não foi removida outra irregularidade expressiva, relativa à falta de suficiente pagamento de precatórios e requisitórios de baixo valor.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE-SP de 27-11-08 (fl. 253), de modo que é tempestivo o recurso, interposto, com documentos, em 05-01-09 (fls. 256/304).

2.2 Também presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo conhecimento do apelo.

3. VOTO - MÉRITO

3.1 O voto condutor do parecer recorrido definiu os seguintes percentuais no ensino (fl. 247):

Receita	Valor - R\$	
Total da Receita de Impostos	4.862.140,76	100%
Mínimo a ser Aplicado	1.215.535,19	25%
Despesas	Valor - R\$	
Ensino Infantil - fl. 25	259.466,09	
Ensino Fundamental - fl. 25	798.975,72	
(+) Pasep	26.516,78	
(+) Transporte de Alunos	98.148,78	
Total Fundamental	923.641,28	75,9% ou 18,9%
Total das Despesas com Ensino	1.183.107,37	24,3%

Também definiu o percentual dos recursos oriundos do FUNDEF no ensino fundamental:

Receitas	Valor - R\$	
Total das Receitas do FUNDEF	1.441.975,72	100%
Despesas com Magistério	830.681,82	57,60%
Outras Despesas	424.758,07	29,40%

O recurso pretende incorporar no cálculo outras despesas.

Mas não lhe assiste razão.

O dispêndio de R\$ 5.660,13, referente a servidoras "merendeiras" que prestaram serviços nas escolas Municipais, não podem ser computados porque foram contabilizados no Departamento de Administração. Para justificar a incorporação dessa quantia nos cálculos, o Prefeito Recorrente apresenta um único documento. Trata-se (fl. 278) de "certidão" da Diretoria do Departamento de Administração, lavrada nos seguintes termos "*Eu Lucimara Toledo Martins, Diretora do Departamento de Educação, Certifico para os devidos fins que as merendeiras alocadas no Departamento de Educação, prestaram os serviços nas respectivas Escolas onde estão alocadas*". O documento é, à evidência, insuficiente; não há prova documental hábil a demonstrar que as servidoras alocadas no Departamento de Administração efetivamente prestaram serviços como merendeiras de escolas. Não há, portanto, como considerar essa despesa nos cálculos.

No que se refere às despesas com "cestas básicas" e com "uniformes escolares" o parecer recorrido expôs, exaustivamente, os motivos pelos quais não podem ser computadas:

o critério de interpretação adequado é o de priorizar a qualidade do ensino oferecido na sala de aula. Dispêndios não necessários para esse objetivo específico só devem ser computados quando explicitamente previstos na Lei de regência, nos artigos 70 e 71 da LDB; do contrário, os recursos mínimos necessários para a boa qualidade do ensino acabarão sendo canalizados para gastos que, ainda que úteis, não são essenciais àquele objetivo.

(...)

Daí a deliberação do E. Plenário, em sessão de 08-10-08, consolidada no TCA-35186/026/08:

1 - Fica declarado e tenham as Prefeituras Municipais ciência de que não há possibilidade legal da inclusão de despesas com alimentação infantil e com uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino, cumprindo-lhes observar os artigos 70 e 71 da Lei Federal n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

De outra parte, como as despesas com alimentação de alunos não podem ser computadas na apuração do índice de aplicação no ensino (Lei n. 9.394, artigo 71, IV²), não é razoável computar despesas com alimentação dos profissionais do Magistério.

Quanto aos dispêndios com manutenção da frota, combustíveis e peças de consertos e reparos, os documentos contábeis (fls. 605/797 e 798/933 do Anexo) permitem identificar algumas placas de veículos que pertenceriam à Educação em notas fiscais (fl. 612, R\$ 185,24; fl. 671, R\$ 115,00; fl. 710, R\$ 310,00; fl. 771, R\$ 100,00; fls. 819/820, R\$ 84,00; fl. 861, R\$ 40,00, Anexo) que totalizam R\$ 834,24. No entanto esse valor não altera o percentual de 24,3%³, como observou a digna SDG (fl. 218). Ademais, não houve suficiente identificação dos veículos da frota da educação, de sorte que deve ser confirmado o percentual apurado.

Pelo exposto, deve ser mantido o percentual de investimento total no ensino, de 24,3% das receitas de impostos, inclusive transferidos, descumprindo o artigo 212 da Constituição.

No que concerne à aplicação dos recursos oriundos

² "Artigo 71 - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...)

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-dentológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social".

³ Total das despesas com ensino R\$ 1.183.107,37 + R\$ 834,24 = R\$ 1.183.941,61/R\$ 4.862.140,76 (Receitas) = 24,3%.

do FUNDEF na remuneração dos profissionais do Magistério, o demonstrativo específico (fl. 102 do processo acessório) contempla os elementos 31.90.11 (vencimento e vantagens fixas, pessoal civil, R\$ 545.956,88), 31.90.13 (obrigações patronais, R\$ 188.947,52), 31.90.16 (contratação por tempo determinado, R\$ 127.359,33), 31.90.04 (outras despesas variáveis, pessoal civil, R\$ 3.897,72), totalizando R\$ 866.161,45. Nesse montante não estão incluídas as despesas com cestas básicas, que foram contabilizadas no elemento 33.90.32 (material de distribuição gratuita). Desta forma, revendo os cálculos, conclui-se que, em relação à receita de recursos oriundos do FUNDEF, de R\$ 1.441.975,72, a despesa com a remuneração do Magistério do ensino fundamental representa 60,06%, atendendo ao artigo 60, § 5º, do ADCT-CF.

3.2 No que se refere aos «Precatórios», a Auditoria (fl. 31) e o voto condutor do parecer (fl. 248) apresentaram a seguinte posição:

	Valor - R\$
Saldo Anterior de Precatórios	55.878,00
Mapa Orçamentário do Exercício	90.030,67
Prestação Decorrente de Acordos Celebrados	14.000,00
Dotação Orçamentária - Valor Empenhado	90.100,00
Valor Pago no Exercício em Exame	64.030,67
Saldo em 31-12-06	81.878,00

Portanto, a Lei Orçamentária Anual previa dotação de R\$ 90.100,00 (fl. 532, Anexo) para pagamento de precatórios. Mas empenhou e pagou apenas R\$ 64.030,67, quantia muito inferior ao mínimo exigível, que corresponde a 10% do saldo do exercício anterior (R\$ 5.587,80) mais a totalidade dos precatórios do mapa do exercício (R\$ 90.030,67⁴), consoante entendimento firmado por este Tribunal. No caso, as parcelas indicadas somam R\$

⁴ O mapa orçamentário do exercício, de 11-08-05 (fls. 518/520 do anexo) está assim composto:

Natureza	Credor	Valor - R\$
Alimentar	Natal Franco Machado	17.845,40
Alimentar	José Maurício Garcia Bertholdi	55.765,91
Alimentar	José Maurício Garcia Bertholdi	10.840,64
	Total	84.451,95

Desaprop.	Espólio Plínio Pereira Cezar e	5.578,72
	Total	90.030,67

95.618,47.

Ademais, os documentos constantes dos autos, especialmente o demonstrativo da dívida fundada (fl. 204 do anexo) e da dívida fluante (fl. 205 do anexo) evidenciam que os valores referentes aos precatórios judiciais não foram contabilizados. A omissão é grave, prejudica a credibilidade das peças contábeis e contraria o princípio da transparência fiscal (artigo 1º, § 1º, da LRF), da evidenciação contábil (artigo 85 c.c. o 89, ambos da Lei n. 4.320/64) e da competência (artigo 50, II, da LRF e artigo 35, II, da Lei n. 4.320/64), além dos artigos 92, 98, 102, 103, 104 e 105 da Lei n. 4.320/64 c.c artigos 10 e 30, § 7º, ambos da LRF.

A propósito, a Resolução n. 785/95 do Conselho Regional de Contabilidade NBC-T.1 - Das Características da Informação Contábil, item 1.1.2, prescreve: "As informações geradas pela Contabilidade devem propiciar aos seus usuários base segura às suas decisões, pela compreensão do estado em que se encontra a Entidade, seu desempenho, sua evolução, riscos e oportunidades que oferece". Os demonstrativos elaborados pelo Município não servem a essa finalidade, que é a razão de ser de sua própria existência.

Tanto era devido pagamento de precatórios no exercício de 2006 que o próprio Recorrente tratou de, no exercício posterior⁵, quitá-los parcialmente, concluindo a auditoria pelo cumprimento da exigência constitucional (artigo 100, § 1º, da Constituição c.c o artigo 78 do ADCT-CF), introduzida pela Emenda Constitucional n. 30 de 2000.

As contas da Administração municipal são examinadas, como decorre da Constituição, sob a ótica do princípio da anualidade (31, §2º; 48, II; 71, II; 165, III e § 5º). É irrecusável que em 2006 não houve ação concreta

⁵ Nas contas de 2007, tratadas nos autos TC-2592/026/07, Relator E. Conselheiro FULVIO JULIÃO BIAZZI, pendentes de apreciação. A Auditoria (fls. 18/19 do relatório) apontou a seguinte posição dos precatórios.

	Valor - R\$
Saldo - Exercícios Anteriores não Parcelados pela EC 30/00	43.370,20
Mapa Orçamentário de 2006	7.554,50
Parcelamento do Mapa - 2006 - Negociado com o Credor(1)	370.000,00
10% Precatórios EC n. 30/00 - Dívida Fundada	22.911,50
Parcelamento Negociado com o Credor - Mapa Exercício 2006	15.000,00
Valor Mínimo a ser Pago no Exercício	88.836,20
Valor Efetivamente Pago no Exercício	91.788,63
Saldo de Precatórios para o Exercício Seguinte	532.835,62

(1) Precatório EP 1177/06 no valor de R\$ 370.000,00 dividido em 24 parcelas mensais de R\$ 15.000,00 e uma de R\$ 10.000,00.

de cumprimento da sistemática constitucional de liquidação dos precatórios. O Município não utilizou toda a dotação orçamentária específica, como deveria ter feito, eis que o valor era conhecido, já estando liquidado pelo Poder Judiciário. O Município sequer reconheceu em sua contabilidade o débito com precatórios. Acresce que os débitos de natureza alimentar estão ressalvados pelo artigo 78 do ADCT-CF, pelo que deveriam ter sido quitados no exercício (R\$ 84.451,95).

3.3 Em relação às demais falhas («Planejamento da Gestão Pública»; «Dívida Ativa»; «Outras Despesas»; «Evolução da Dívida»; «Licitações»; «Dispensas/Inexigibilidades»; «Contratos»; «Ordem Cronológica de Pagamentos»; «Pessoal»; «Transparência da Gestão Pública»; «Instruções e Recomendações do Tribunal»), o Recorrente substantivamente apenas reiterou a argumentação apresentada na defesa prévia e já afastada. As falhas estão bem caracterizadas no relatório da auditoria e reforçam a emissão de parecer desfavorável as contas.

3.4 Diante do exposto, meu voto nega provimento ao recurso e confirma o parecer desfavorável à aprovação das contas. Afasto, porém, de seus fundamentos o apontado descumprimento do artigo 60, § 5º, do ADCT-CF, pois o montante dos recursos com pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental representa efetivamente 60,06% dos recursos oriundos do FUNDEF, ficando mantidos os demais termos e recomendações do parecer recorrido.

Sala das Sessões, 19 de agosto de 2009.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO