



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

29-09-10

CFA

=====
TC-002209/026/07

Município: Estância Turística de Avaré.

Prefeito: Joselyr Benedito Silvestre.

Exercício: 2007.

Requerente: Joselyr Benedito Silvestre - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da Primeira Câmara expedido em sessão de 06-10-09 e publicado no de 05-11-09.

Advogados: Francisco Antonio Miranda Rodrigues, Clayton Valério Machado da Silva, Therezinha de Jesus Queirós Braga Mendonça e outros.

Acompanham: TC-002209/126/07, TC-002209/226/07, TC-002209/326/07, TC-039639/026/07, TC-015814/026/07, TC-000555/002/07, TC-002598/002/07, TC-021493/026/07, TC-011451/026/08 e TC-035722/026/09.
=====

1. RELATÓRIO

1.1 A E. Primeira Câmara, em sessão de 06-10-09, emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE AVARÉ**, exercício de 2007.

Para tanto, censurou:

A) A insuficiente aplicação no ensino de apenas 19,2% da receita de impostos, contrariando o artigo 212 da Constituição;

B) O descumprimento do artigo 21, "caput" e § 2º, da Lei n. 11.494/07, pois o Município aplicou apenas 75,7% dos recursos oriundos do FUNDEB no exercício;

C) O descumprimento do artigo 100, § 1º, da Constituição e de sua Emenda n. 30/00, diante do insuficiente pagamento de precatórios judiciais;

D) Os maus resultados (orçamentário e financeiro) do exercício e a expressiva elevação da dívida de curto prazo, afrontando o artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

E) A existência de débito junto ao Regime Próprio de Previdência Social (AVAREPREV);

F) Outras falhas nos itens "Planejamento e Execução Física", "Dívida Ativa", "Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico", "Despesas com Saúde", "Transferências à Câmara dos Vereadores", "Despesas mediante Adiantamento", "Despesas Impróprias", "Execução Orçamentária", "Influência do Resultado Orçamentário sobre o Financeiro", "Demonstrativos Contábeis", "Transferência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

de Recursos", "Licitações", "Contratos", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Pessoal", "Encargos Sociais", "Tesouraria, Almoarifado e Bens Patrimoniais", "Livros e Registros", "Transparência da Gestão Pública" e "Instruções e Recomendações do Tribunal".

Determinou a formação de autos próprios para tratar: a) da realização de licitação na modalidade "chamamento"; b) do contrato celebrado com a WHITE MARTINS GASES INDUSTRIAIS LTDA.; c) do convite n. 22.

1.2 O Prefeito Responsável apresentou pedido de reexame (fls. 397/443), com documentos (fls. 444/475):

A) Em relação ao investimento total no ensino, argumentou que o parecer recorrido computou despesas de R\$ 630.321,83 inscritas em restos a pagar em 31-12-06 e quitadas entre 1º-02-07 e 31-12-07. No entanto, o valor correto é de R\$ 2.300.266,88, devendo ser acrescida a diferença de R\$ 1.669.945,05.

Também houve equívoco na exclusão do cálculo de R\$ 6.331.906,19¹, referentes a restos a pagar inscritos em 31-12-07 e não quitados até 31-01-08. Do total inscrito em 31-12-07 (R\$ 6.331.906,19), foram quitados, até 31-01-08, R\$ 1.766.803,05 (doc. 5 da defesa inicial). Assim, devem ser excluídos do cálculo apenas R\$ 4.565.103,14.

Também não podem ser excluídos do cálculo de investimentos os valores pagos de parcelamentos de dívidas anteriores junto ao INSS e ao PASEP (fl. 49), de R\$ 353.234,57. Os parcelamentos se referem a períodos anteriores a jun/01 e as despesas jamais foram incluídas nos cálculos de exercícios anteriores e nem sequer empenhadas antes de 2001. O Manual de Aplicação no Ensino elaborado pelo E. Tribunal, ao relacionar "*despesas típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino*" inclui a "*amortização do principal, pagamento de juros e demais encargos sobre empréstimos e financiamentos aplicados em despesas típicas do ensino*".

A título de despesas com merenda escolar e pessoal ligado à merenda, foi incluída no cálculo despesa de R\$ 398.816,71. Mas o valor correto é de R\$ 2.742.552,98; refere-se a gastos com serviços de preparo da merenda, distribuição nas unidades educacionais, supervisão e outras atividades próprias da educação básica. São despesas

¹ R\$ 3.311.025,08 (ensino fundamental, recursos próprios) + R\$ 1.988.932,84 (ensino infantil, recursos próprios) + R\$ 1.031.948,27 (recursos do FUNDEB).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

aceitas pelo Tribunal (TC-5941/026/98, TC-2760/026/02, TC-2746/026/03, TC-2861/026/03 e TC-3357/026/06).

O Tribunal excluiu do valor total de aplicação no ensino as despesas com implantação de sistema pedagógico, de R\$ 1.956.480,00, afirmando que os materiais não foram utilizados em 2007. No entanto, a auditoria aludiu (fl. 570) a "*materiais relativos a todo o período letivo só terem sido entregues a partir de julho de 2007*". Daí se infere que o material foi entregue e utilizado a partir de julho de 2007, sendo pagos nesse exercício R\$ 804.792,00, que devem ser computados.

Integradas no cálculo todas as quantias mencionadas, apura-se aplicação total no ensino de 31,9% da receita de impostos:

	Valor – R\$
Total das Receitas Provenientes de Impostos	57.802.571,95
Total da Aplicação Obrigatória (25%)	14.450.642,99
Aplicação Apurada por esse Egrégio Tribunal	11.143.908,59
(+) Restos a Pagar de 2007 pagos em 2008 até 31-01-08	1.766.803,05
(+) Restos a Pagar de 2006 pagos de 1º-02 a 31-12-07	1.669.945,05
(+) Despesas com INSS e PASEP – Parcelamento	353.234,57
(+) Despesas com Pessoal ligado a Merenda	2.742.552,98
(+) Despesas com Implantação do Sistema Pedagógico	804.792,00
Total da Aplicação no Ensino	18.481.245,24
Percentual de Aplicação no Ensino	31,97%

B) No cálculo de aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB também devem ser incluídas as despesas inscritas em restos a pagar e quitados até 31-03-08, como prescreve o artigo 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07. Os empenhos processados em 2007, pagos no período indicado com recursos depositados em conta vinculada em 31-12-07, devem ser considerados. A inclusão, no cálculo, dos valores quitados entre 01-02-08 e 31-03-08 é aceita pela jurisprudência deste Tribunal (TC-2212/026/07, TC-2549/026/07, TC-2287/026/07, TC-2374/026/07, TC-2091/026/07, TC-2301/026/07).

C) Por outro lado, a auditoria anotou que a Prefeitura amortizou R\$129.738,85 referentes a precatórios. Mesmo considerado o valor de R\$ 79.847,57, pertinente a requisitórios de pequeno valor, o pagamento superou o mínimo preconizado pela jurisprudência do Tribunal. Somente foram inseridos no orçamento, empenhados e pagos precatórios efetivamente devidos em 2007, ou seja, os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

decorrentes de parcelamentos locais e os ajustados à Emenda n. 30. Houve, então, efetivo cumprimento do artigo 100, § 1º, da Constituição e inegável esforço da Administração para diminuir o seu passivo, conduta aprovada pela jurisprudência desta Corte. Foram citados precedentes desta Corte sobre o assunto (TC-3072/026/06, 2685/026/05 e 2883/026/05).

D) Os resultados (orçamentário e financeiro) do exercício e a elevação da dívida de curto prazo foram apurados levando em consideração empenhos que não se traduzem em despesas efetivamente assumidas pela Prefeitura; são valores referentes a despesas não executadas pelos prestadores de serviços e fornecedores do Município e não caracterizam compromissos passíveis de afetar as peças contábeis do Executivo.

Ademais, a Prefeitura tinha real expectativa de arrecadar R\$ 16.451.586,43, referentes ao ISS das instituições financeira do Município, que não vinham sendo recolhidos. Com essa previsão, o Executivo promoveu o empenho de despesas que somente seriam processadas quando efetivamente realizada aquela receita. Nesse contexto, o resultado negativo da execução orçamentária não pode influir na apreciação das contas.

Em 2007 a Prefeitura promoveu o cancelamento de restos a pagar no montante de R\$ 2.118.277,32, que deve ser abatido do resultado orçamentário apurado pela Auditoria, passando o déficit para R\$ 1.828.312,80, 2,18%, patamar aceito pelo Tribunal, conforme jurisprudência citada. O Município foi prejudicado pela não arrecadação da integralidade das receitas de capital, no valor previsto de R\$ 13.942.000,00, sendo realizada a ínfima quantia de R\$ 759.411,54.

Há precedentes do Tribunal que aprovaram contas dos exercícios de 2006 e 2007 com resultado orçamentário em patamares superiores ao realmente refletido nos demonstrativos em exame (Bocaina, 2006, 10,5%; Guapiaçu, 8,7%; Tatuí, 7,7%; Morungaba, 7,1%; Torre de Pedra, 7,0%).

E) A auditoria concluiu pela ocorrência de irregularidades no recolhimento dos encargos sociais, parte patronal e dos servidores, com base apenas em suposições. Não há nenhum elemento que comprove efetiva ilegalidade. A ação judicial proposta, em exercício diverso, pela AVAREPREV (RPPS) contra a Prefeitura deve ser avaliada na esfera própria do Poder Judiciário. Em 2007 o Município adotou todas as providências cabíveis para regularizar a situação, editando a Lei n. 914, de 15-03-07, que autorizou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

o parcelamento da dívida existente. Todos os valores retidos dos servidores foram repassados à AVAREPREV, como poderá ser verificado na auditoria do exercício de 2008. As impropriedades detectadas são formais e não comprometem o exercício econômico-financeiro.

F) Por fim, o Recorrente anotou que as demais falhas foram amplamente abordadas pela defesa inicial, demonstrando que, se estivessem caracterizadas (o que não é o caso), elas seriam insuficientes para macular as contas, conforme farta jurisprudência então citada.

1.3 Instada, manifestou-se a Assessoria Técnica.

A Unidade de Economia (fls. 477/479) opinou pelo não provimento. Destacou que o recurso não trouxe documentos inéditos que permitam alterar o parecer emitido a respeito da falta do pagamento mínimo de precatórios e do déficit orçamentário registrado.

O Setor de Cálculos (fls. 480/491), depois de minuciosa análise, confirmou os índices apurados pela auditoria e a infração ao artigo 212 da Constituição (mediante aplicação total no ensino de apenas 19,2% da receita de impostos), bem como ao artigo 21 da Lei n. 11.494/07 (o Município aplicou apenas 75,7% dos recursos oriundos do FUNDEB no exercício).

A Unidade Jurídica (fls. 492/493) concluiu pelo conhecimento e não provimento do apelo, pois subsistem as falhas que por si só comprometem a totalidade das contas.

A Chefia do órgão não destoou (fl. 494).

1.4 A SDG (fls. 495/498) também opinou pelo conhecimento e não provimento.

Destacou que o Setor Especializado deste Tribunal examinou detalhadamente, em duas oportunidades (fls. 239/258 e 335/337 e 480/491), todos os números envolvidos, demonstrando a inconsistência das razões do recurso e confirmando insuficiente aplicação total de recursos no ensino (apenas 19,2% da receita de impostos, descumprindo o artigo 212 da Constituição) e dos recursos oriundos do FUNDEB no exercício (apenas 75,7%, contrariando ao artigo 21 da Lei n. 11.494/07).

Ponderou que o déficit orçamentário de 20,0% elevou a dívida de curto prazo para 23,1% da capacidade anual de arrecadação, comprometendo investimentos futuros em programas governamentais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O parcelamento dos encargos sociais não elimina a falha verificada no exercício; apenas adia a despesa, comprometendo vários e muitos orçamentos futuros, situação abordada no opúsculo "Os Cuidados do Prefeito com o Mandato" (www.tce.sp.gov.br), distribuído por este Tribunal.

Quer destinada ao órgão municipal que administra o regime próprio de previdência, quer dirigida ao Instituto Nacional de Previdência Social - INSS, a falta de repasse das quotas patronais e funcionais aumenta, consideravelmente, a dívida municipal; implica várias e muitas sanções aos Municípios e, no caso do não-recolhimento da parcela dos segurados, tipifica crime de apropriação indébita (Lei n. 9.983, de 2000).

Sabido e consabido que boa parte do endividamento municipal de longo prazo tem a ver com confissões de dívidas patronais, sobretudo as de caráter previdenciário.

Por tais motivos, eis aqui mais um motivo para o parecer desfavorável: o não-recolhimento previdenciário.

Nesse cenário, parcelamentos posteriores dessa dívida, em regra, não solvem o desacerto, conquanto, no exercício apreciado, a omissão restou patente, vindo isso a aumentar a dívida, o que compromete orçamentos futuros.

1.5 Concedi vista e extração de cópia dos autos (fls. 500/501).

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 05-11-09 (fls. 395/396), de sorte que é tempestivo o recurso (fls. 397/443; documentos fls. 444/475), interposto na segunda-feira 07-12-09.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. VOTO - MÉRITO

3.1 Concentro-me, inicialmente, na verificação do cumprimento, ou não, dos artigos 212 da Constituição (que prescreve investimento mínimo de 25% da receita de impostos, inclusive transferidos, na manutenção e desenvolvimento do ensino) e 21 da Lei n. 11.494/07 (que estipula que o mínimo 95% dos recursos oriundos do FUNDEB deverão ser aplicados no ensino, podendo o valor residual ser despendido no primeiro trimestre do ano seguinte).

A auditoria *in loco* apurou minuciosa e criteriosamente as receitas e as despesas realizadas.

Depois da manifestação do Município, os órgãos técnicos desta Corte, especialmente o Setor de Cálculos da Assessoria Técnica (fls. 239/258), apontaram o desatendimento dos limites mínimos, mediante aplicação total no ensino de apenas 19,2% da receita de impostos e aplicação total dos recursos do FUNDEB, no período fixado, de apenas 75,7%. A posição acolhida pelo voto condutor do parecer recorrido (fls. 390/391) foi a seguinte:

	Valor – R\$	%
Receita de Impostos e Transferidos	57.802.571,95	
Despesas com Ensino Recursos Próprios	14.552.234,03	
(-) Recursos Adicionais	1.249.839,79	
(-) Exclusões da Auditoria	9.643.823,89	(1)
(+) Restos a Pagar de 2006 quitados (1º-02 a 31-12-07)	630.321,83	
(+) Servidores Ligados a Merenda Escolar	398.816,71	
(+) Despesas da Secretaria da Educação – Não Computadas	266.507,86	
Total das Despesas Recursos Próprios Consideradas	4.954.216,75	
Recursos do FUNDEB (+) Rendimentos de Aplicações Financeiras	10.353.225,13	
Despesas com Profissionais do Magistério	6.460.804,74	62,40
Demais Despesas	3.832.309,46	
(-) Exclusões da Auditoria	2.965.301,25	(2)
(+) Restos a Pagar de 2007 pagos até 31-01-08	514.194,85	
Total das Demais Despesas Consideradas	1.381.203,06	13,34
Total Geral das Despesas - Recursos do FUNDEB	7.842.007,80	<u>75,7%</u>
(-) Rendimentos de Aplicações Financeiras	71.491,94	
Total das Despesas com FUNDEB – Consideradas	7.770.515,86	
Total das Despesas Recursos Próprios Consideradas	4.954.216,75	
Total Geral das Despesas - Recursos do FUNDEB	7.770.515,86	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

(-) Parcela Empenhada com o Ganho Líquido do FUNDEB	1.580.824,02
Total das Despesas Elegíveis para a Educação	11.143.908,59 <u>19,2%</u>

Legenda:

(1) O valor está assim composto:

	Valor - R\$
Restos a Pagar sem Disponibilidade Financeira	5.299.957,92
Dívida - Parcelamento INSS/PASEP	353.234,57
Desp. Com Profissionais Médicos e Social	60.624,17
Desp. Com Alimentação Creches, Escolas Estaduais e Municipais	1.510.000,00
Desp. Com Merendeiras/Cozinheiros	398.816,71
Desp. Com Implantação de Sistema de Ensino – Anglo	1.255.680,00
Saldo não Empenhado Auxílio/Subvenção em 2006	765.510,52
Total das Exclusões	9.643.823,89

(2) O valor está assim composto:

	Valor - R\$
Restos a Pagar sem Disponibilidade Financeira	1.031.948,27
Desp. Com Alimentação Creches, Escolas Estaduais e Municipais	1.232.552,98
Desp. Com Implantação de Sistema de Ensino – Anglo	700.800,00
Total das Exclusões	2.965.301,25

Cumpre examinar, agora, se as alterações pretendidas pelo Recorrente podem ser aceitas.

A) As razões de recurso a respeito de despesas inscritas em restos a pagar em 2006 e quitadas entre 1º-02-07 a 31-12-07 repetem os argumentos da defesa inicial.

Elas realmente não podem ser acolhidas. Como consta do relatório da auditoria nas contas de 2006, processo TC-3072/026/06 (cópia às fls. 233/237 destes autos), o total de restos a pagar existente em 31-12-06 era de R\$ 2.114.893,98. O Recorrente juntou (doc. 6, TC-35399/026/08) relação das obrigações pendentes (restos a pagar do ensino em 31-12-06), dos quais a parcela de R\$ 1.484.872,15 foi paga em janeiro de 2007 e, por isso, foi computada nas contas de 2006, conforme indicou o Setor de Cálculos (fl. 243). Assim, somente a diferença, ou seja, R\$ 630.321,83, poderia ser computada, o que já ocorreu.

B) Também em relação às despesas com parcelamento do INSS e PASEP, no valor de R\$ 353.234,57, o recurso repete as alegações da defesa inicial (fls. 150/153).

Como consideraram os órgãos técnicos, os débitos parcelados não se referem ao exercício em exame. Dizem respeito a anos anteriores, nos quais deveriam ter sido empenhados e pagos. Para que esses débitos pudessem ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

computados nestas contas, de exercício posterior, caberia ao Prefeito Responsável demonstrar que as obrigações não foram empenhadas e computadas nos exercícios de sua competência. A prova foi reclamada pela Auditoria deste Tribunal, com indicação explícita de documentos que seriam suficientes para esclarecer a questão (fls. 383/384). No entanto, as partes interessadas não apresentaram essa prova. Não constam dos autos documentos que comprovem quais os períodos compreendidos pelos referidos parcelamentos, se os valores principais foram contabilizados, os exercícios em que isso ocorreu e nem a relação dos restos a pagar dos exercícios compreendidos pelos parcelamentos, em consonância com o registrado nos respectivos balanços.

O Prefeito Responsável também não trouxe demonstração consistente de qual seria o valor dos gastos com parcelamentos proporcionais ao pessoal ligado à educação, nem esclareceu a incorreta inclusão no acordo de parcelamento, da parte vinculada ao segurado, o que é vedado pela Orientação Normativa SPS n. 1, de 2007.

Faltam, em síntese, informações mínimas indispensáveis para evitar que sejam computadas despesas indevidas, bem como que elas sejam contadas duas vezes; a primeira no período em que foram constituídas e deveriam ser empenhadas; a segunda quando, em exercício posterior, estariam sendo pagas.

Aliás, as despesas também não foram aceitas nas contas de 2008, que receberam, na Primeira Câmara deste Tribunal², parecer desfavorável, entre outros motivos pelo insuficiente investimento no ensino.

c) O pedido de reexame igualmente renova a defesa inicial (fls. 154/156) a respeito da despesa com pessoal ligado à merenda escolar (R\$ 2.742.552,98).

Como bem evidenciado nos autos, esse pessoal não integra os quadros do magistério, de forma que a despesa não se ajusta ao artigo 70, I³, da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 9.394, de 20-12-96). Na verdade, são empregados de empresa privada, a TERRA AZUL

² TC-001738/026/08, relator E. Conselheiro EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO, 1ª Câmara deste Tribunal, em sessão de 22-06-10.

³ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ALIMENTAÇÃO COLETIVA E SERVIÇOS LTDA., contratada pela Prefeitura para fornecer merenda, em decorrência do pregão presencial n. 2/06. O objeto desse ajuste (fl. 50) é o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos, distribuição nas unidades educacionais, supervisão, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados para atender ao Programa de Alimentação da Prefeitura. Essas despesas não podem ser computadas, em decorrência de proibição legal expressa, do artigo 71, IV, da LDB⁴, que prioriza, no cálculo, os investimentos feitos em sala de aula.

Os precedentes citados pelo Recorrente nada têm a ver com o caso concreto. O que a jurisprudência deste Tribunal tem admitido é o cômputo da remuneração paga pelo Poder Público a servidores públicos integrantes do quadro da educação; na hipótese, esse cômputo já foi feito, como as razões de recurso admitem. O que este quer computar são despesas com programa de alimentação, o que a LDB e a pacífica jurisprudência do Tribunal não permitem.

D) As despesas com implantação de sistema pedagógico de ensino, de R\$ 804.792,00 não devem integrar estas contas.

O total das despesas com aquisição do sistema apostilado de ensino atingiu R\$ 1.956.480,00. No entanto, como apontou a auditoria, o material não foi entregue a tempo de ser utilizado no período em exame. Portanto, elas não devem ser aqui computadas agora. Não apenas porque não geraram benefícios aos alunos no exercício de 2007, mas, também, diante da declaração da Secretária Municipal da Educação, Rosita Maria Corrêa Silvestre de Barros, de 06-06-08 (fl. 66 do Anexo III):

com relação aos gastos com material bibliográfico não imobilizável - Apostilas do ANGLO, informamos que recebemos o material em junho de 2007, mas não podíamos iniciar com as apostilas no 2º semestre, pois, é um material para o ano todo, por esse motivo fizemos a solicitação antecipada para que iniciássemos o ano de 2008 com todo o material em

⁴ Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

mãos.

Informamos ainda, que no ano de 2007, capacitamos os nossos professores para estarem utilizando o material no ano de 2008 e neste ano de 2008, também tiveram uma capacitação já com domínio do conteúdo.

Cabe ao Recorrente, portanto, bem demonstrar a legalidade dessas despesas nas contas de 2.008, para que nelas eventualmente sejam admitidas.

E) Os recursos oriundos do FUNDEB no exercício, acrescidos dos rendimentos financeiros, somaram R\$ 10.353.225,13.

Nos termos do artigo 21 da Lei n. 11.494/07, no mínimo 95% desses recursos teriam que ser efetivamente aplicados no mesmo exercício de 2007, podendo ser diferido parcela correspondente no máximo a 5% (R\$ 517.661,25) para empenhamento e quitação no primeiro trimestre de 2008.

No caso concreto, os órgãos técnicos demonstraram que o percentual total dos recursos do FUNDEB efetivamente aplicados no exercício correspondeu a insuficientes 75,74% dos valores recebidos. Como evidenciado, não podem ser consideradas despesas estranhas ao cálculo pelos artigos 70, IV, e 71 da LDB; nessa situação estão as relacionadas à TERRA AZUL ALIMENTAÇÃO COLETIVA E SERVIÇOS LTDA. (R\$ 1.232.552,98) e ao sistema de ensino apostilado ANGLO não utilizado no exercício em exame (R\$ 700.800,00), já abordadas neste voto.

Por outro lado, do total apontado, pela auditoria, das despesas sem disponibilidade financeira em 31-12-07, de R\$ 1.031.948,27, a Unidade de Cálculos da Assessoria Técnica demonstrou o pagamento de R\$ 514.194,85 no primeiro trimestre de 2008 (cf. doc. 5 do Anexo ao TC-35399/026/08). Bem por isso esse valor já foi computado no percentual de investimento definido pelo voto condutor do parecer recorrido.

3.2 No que concerne aos "precatórios judiciais", a auditoria (fl. 69) e o voto condutor (fl. 391) apontaram a seguinte posição:

	Valor – R\$
Saldo dos Precatórios Anteriores - Não Parcelados pela EC n. 30/00	38.921,11 (1)
Mapa Orçamentário/Ofícios - Requisitórios Apresentados em 2006	183.259,48 (2)
Requisitórios de Baixa Monta (LF 10.259/01) Incidentes em 2007	79.847,57
10% do Parcelamento Advindo da EC 30/00 (Dívida Fundada)	4.982,90
10% do Saldo Anterior	3.892,11



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Valor Mínimo a ser Pago no Exercício em Exame	271.982,06
Valor Efetivamente Pago no Exercício em Exame	129.738,85 (3)
Saldo de Precatório para Exercício Seguinte	202.006,71

Legenda – Apurado pela Auditoria:

- (1) O saldo de R\$ 38.921,11 refere-se a Credora Fazenda do Estado de São Paulo relativo ao Processo 2186/03, não pagos em 2007.
- (2) O saldo de R\$ 183.259,48 refere-se aos precatórios alimentícios de R\$ 8.930,31 e trabalhistas de R\$138.351,10 e R\$ 35.978,07 cuida do Mapa do Tribunal de Justiça em 2007.
- (3) O montante pago refere-se ao Mapa do Tribunal de Justiça de R\$ 35.978,07, Requisitórios de Baixa Monta R\$ 79.847,57, Emenda Constitucional n. 30 R\$ 4.982,90 e Precatórios de 2007 R\$ 8.930,31.

O descumprimento da sistemática de quitação dos precatórios está, portanto, evidenciado: o pagamento mínimo necessário era de R\$ 271.982,06, enquanto o efetivamente pago foi de R\$ 129.739,85. O Município não cumpriu o artigo 100 da Constituição e sua Emenda n. 30, de 2.000. Trata-se de irregularidade grave, pois contraria a Constituição, desconsidera a criteriosa atividade do Poder Judiciário na criação dos requisitórios e deixa desamparados os credores, que não podem recorrer aos procedimentos executórios típicos do Direito Privado e ficam expostos a propostas inaceitáveis de acordo da administração.

Ademais, ao apreciar as contas do exercício seguinte (cf. nota de rodapé n. 2), a E. Primeira Câmara constatou o crescimento da insuficiência de pagamentos realizados a esse título⁵.

3.3 O autos convencem de que a gestão anual em exame realmente não adotou as providências legais e necessárias para assegurar o equilíbrio das contas, preconizado pelo artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O resultado orçamentário foi negativo em R\$ 16.750.460,98 (20,04% da receita arrecadada de R\$ 83.590.607,36) e não tinha suporte em superávit financeiro anterior, eis que o exercício de 2006 apresentou déficit de

5

	Valor - R\$
Saldo Anterior de Precatórios	202.006,71
Mapas/Ofícios Apresentados em 2007	389.080,38
Requisitórios de Baixa Monta (LF 10259/01) em 2008	244.902,21
10% do Saldo Advindo do Saldo Anterior	20.200,67
Valor Mínimo que Deveria ser Pago	654.183,26
Valor Efetivamente Pago no Exercício	109.955,75
Saldo de Precatórios para o Exercício Seguinte	726.033,55



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

R\$ 25.257.088,89 (fl. 76). Em consequência, o resultado financeiro negativo cresceu no período em exame, passando a R\$ 36.199.419,42, com acréscimo de 43,32% em relação ao anterior. O grupo de contas com maior expressão no passivo financeiro de 2007 (fl. 62 do Anexo) foi o constituído de restos a pagar, no total de R\$ 37.156.082,62, valor que, cotejado com a disponibilidade financeira existente ao final do exercício, de R\$ 3.324.203,01, mostra insuficiência financeira expressiva, de R\$ 33.831.879,61.

O estoque de restos a pagar cresceu 29,27% em relação a 2006, subindo de R\$ 28.742.224,61 para R\$ 37.156.082,62.

No que se refere ao endividamento, o grupo da conta da dívida flutuante apresentou saldo, em 31-12-06, de R\$ 29.992.569,11 e, em 31-12-07, de R\$ 39.429.859,25, vale dizer, crescimento de 31,46% (demonstrativo fl. 68 dos autos anexos).

O endividamento total (fls. 67/68 do Anexo) do Município em 2007 somou R\$ 43.461.426,65 que representam 47,76% da RCL (R\$ 90.991.435,71 - fl. 115).

Os resultados (orçamentário e financeiro) deficitários, o aumento do endividamento de curto prazo, bem como a insuficiência financeira frente aos restos a pagar, demonstram ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária e levam a concluir que o Município não deu cumprimento ao preceito citado da LRF.

A alegação de que no exercício seguinte foram anuladas inscrições em restos a pagar realizadas no período em exame não pode ser acolhida. A respeito, o entendimento correto é o extraído da normatização expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional, que fixa os procedimentos a adotar também por Estados e Municípios. A Portaria n. 441/03 da STN, já prescrevia:

Durante o exercício, não deverão ser incluídos os valores das despesas empenhadas que ainda não foram liquidadas. No encerramento do exercício, as despesas empenhadas e, ainda, não liquidadas deverão ser consideradas como liquidadas, se escritas em restos a pagar; caso contrário, deverão ser canceladas.

Se os restos a pagar não foram cancelados em 2007, é porque as obrigações já estavam liquidadas ao final de 2007, não cabendo falar em cancelamento dos empenhos correspondentes. O mesmo conceito foi reiterado pela Portaria n. 633, de 30-08-06, que aprovou a 6ª edição do Manual de Elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Relatório Resumido da Execução Orçamentária, aplicável a partir do exercício de 2007, assim prescrito:

Durante o exercício, não deverão ser incluídos os valores das despesas empenhadas que ainda não foram liquidadas. No encerramento do exercício, as despesas empenhadas, não liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados, por constituírem obrigações preexistentes, decorrentes de contratos, convênios e outros instrumentos, deverão compor, em função do empenho legal, o total das despesas liquidadas. Portanto, durante o exercício, são consideradas despesas executadas apenas as despesas liquidadas e, no encerramento do exercício, são consideradas despesas executadas as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados.

Por outras palavras: se os restos a pagar não exprimiam compromisso de pagamento, teriam que ser cancelados ao final de 2007, nos termos do artigo 38⁶ da Lei Federal n. 4.320/64. Quando não houver cancelamento, a conclusão é de que continuam a exprimir compromisso de pagamento. Por isso deverão ser computados na apuração do resultado orçamentário e financeiro do exercício.

Acresce que, diante do princípio da anualidade (cf. artigos 31, § 2º; 48, II; 165, III e § 5º; 166, § 1º, I, da Constituição) e do que prescreve o artigo 35, I, da Lei n. 4.320/64⁷, ocorrências de exercícios posteriores repercutem apenas nas contas dos exercícios em que acontecerem.

O descaso da Administração com a situação econômico-financeiro do Município é, portanto, evidente.

Existem, ainda, duas agravantes. Este Tribunal emitiu, durante o exercício, alertas ao Poder Executivo (fls. 89, 142 e 147 do Acessório 3 - LRF), nos termos do artigo 59, § 1º, I, da LRF, tendo em vista a situação financeira desfavorável, sem que nenhuma providência eficaz fosse adotada; nem mesmo as previstas no artigo 9º da LRF. Ademais, o mesmo descaso já havia sido constatado no

⁶ Artigo 38. Reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício, quando a anulação ocorrer após o encerramento deste considerar-se-á receita do ano em que se efetivar.

⁷ Artigo 35. Pertencem ao exercício financeiro:
I - as receitas nele arrecadadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

exercício anterior, de 2006⁸. A alegação de que no ano de 2008 foram tomadas medidas eficazes para o equilíbrio das contas também não pode ser acolhida, tendo em vista o parecer desfavorável à aprovação das mesmas, emitido pela Primeira Câmara deste Tribunal (cf. nota de rodapé n. 2).

3.4 Também está bem demonstrado nos autos que o valor da inadimplência da Prefeitura junto ao Regime Próprio de Previdência Social (AVAREPREV) era, ao final do exercício, de R\$ 4.866.360,21. O recurso noticia que em maio de 2008 foi ajuizada ação de cobrança judicial movida contra a Prefeitura, reclamando o pagamento de R\$ 6.393.299,63.

A irregularidade é grave. A falta de obtenção, pelos Regimes Próprios de Previdência, das receitas em regime de capitalização, decorrentes da contribuição patronal e dos servidores, impede a formação de lastro para garantia dos benefícios concedidos e a conceder, comprometendo sua existência e inviabilizando seu funcionamento.

Observo que o Município de Avaré ao não repassar as contribuições ao RPPS infringiu ao disposto no artigo 1º, II, da Lei Federal n. 9.717, de 27-11-98 c.c o inciso II do artigo 2º da Portaria MPAS n. 4.992, de 05-02-99.

A posterior celebração de parcelamento do débito não elimina a conduta reprovável da gestão de 2007. A Prefeitura só fez adiar o pagamento da despesa, comprometendo vários orçamentos futuros com o pagamento de obrigações que deveriam ser quitadas na época própria.

O texto de opúsculo editado por este Tribunal ("Os Cuidados do Prefeito com o Mandato") transcrito pela digna SDG (item 1.4) bem demonstra que o procedimento da Prefeitura é censurável.

Pagamentos realizados em exercícios futuros poderão melhorar as contas correspondentes. Mas não interferem nas agora em exame. Nesse sentido tem decidido esta Corte (TCs 3153/026/03, 1617/026/04, 1971/026/04, 1451/026/04, 1612/026/04, e 2005/026/04).

3.5 As demais falhas apontadas também ficaram bem caracterizadas no relatório da auditoria e não foram afastadas pelas razões da defesa, reiteradas neste recurso.

⁸ TC-3072/026/06 - Desfavorável, "diante do desequilíbrio orçamentário e financeiro e falta de recolhimento dos encargos a previdência local". E. 2ª Câmara em 14-10-08, Relator E. Conselheiro FULVIO JULIÃO BIAZZI. DOE-SP de 23-10-08 decisão mantida pelo E. Tribunal Pleno em 29-07-09, publicado no DOE de 12-08-09.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, elas reforçam a manutenção de parecer desfavorável às contas.

3.6 Nesses termos, acolho as conclusões convergentes da Assessoria Técnico-Jurídica e da SDG e nego provimento ao recurso.

Sala das Sessões, 29 de setembro de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO