

SESSÃO: 28/09/11

07 TC-001738/026/08

Prefeito(s): Joselyr Benedito Silvestre e Lilian Manguli Silvestre.

Requerente(s) : Joselyr Benedito Silvestre - Ex-Prefeito.

Advogado(s): Francisco Antonio Miranda Rodriguez, Clayton Machado Valério da Silva e outros.

TC-001721/002/08, TC-032663/026/08, TC-040229/026/08,
TC-004237/026/09, TC-013329/026/09, TC-015628/026/09,
TC-022360/026/09, TC-036685/026/09, TC-038672/026/09,
TC-012126/026/10, TC-000996/002/10 e TC-025202/026/11.

Em sessão de 03/07/10 a E. Primeira Câmara emitiu PARECER DESFAVORÁVEL¹ à aprovação das contas de 2008 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE AVARÉ**, em face dos seguintes aspectos:

- Insuficiente investimento no ensino global, de apenas 14,58% das receitas de impostos, descumprindo o artigo 212 da Constituição Federal.
- Desrespeito ao artigo 21 da Lei n. 11.494/07, uma vez que foram aplicados apenas 90,53% dos recursos oriundos do FUNDEB, além da não utilização da parcela diferida no primeiro trimestre do exercício subsequente.
- Não observância da sistemática de quitação dos precatórios judiciais, em infração ao artigo 100 da Carta Constitucional e à sua Emenda n. 30/00.

1

- Incorreta contabilização da dívida judicial, ocultando o passivo real e contrariando os princípios da transparência fiscal (artigo 1º, § 1º, da LRF), da evidência contábil (artigos 83, 85, 87, 89 e 98, todos da Lei n. 4.320/64) e da competência (artigo 50, II, da LRF e artigo 35, II, da Lei n. 4.320/64).

O Senhor Joselyr Benedito Silvestre, ex-Prefeito Municipal, por meio de seu procurador², interpôs Pedido de Reexame³ (fls. 543/567), buscando demonstrar a regularidade dos atos questionados e, conseqüentemente, reverter o juízo de desaprovação das contas de sua gestão.

Após discorrer sobre os pontos positivos de sua administração, o recorrente alegou, em relação à aplicação no ensino, que o montante de R\$ 6.331.906,19, referente aos restos a pagar de 2007, quitados após 31 de janeiro de 2008, deve ser computado como gasto do exercício destas contas, sob pena de não ser considerado em ano algum. Além disso, destacou a dificuldade que vem enfrentando, por falta de acesso às informações, para comprovar o pagamento efetuado com recursos próprios, no total de R\$ 5.299.957,92.

Seja como for, requer que a quantia de R\$ 5.299.957,92 seja somada como dispêndio da educação básica de 2008, à medida que a respectiva importância foi glosada nas contas de 2007. O postulante informou, ademais, que o valor mencionado não foi de pronto incluído nos cálculos da Prefeitura, uma vez que prevalecia o regime de competência para registro das despesas.

Ainda, a propósito, ressalta que, além da glosa de restos a pagar, houve equívoco em face de outras exclusões promovidas pela Fiscalização.

Nesse sentido, salienta, no tocante aos gastos referentes à merenda Escolar, que houve indevido expurgo do valor de R\$ 2.425.083,68, posto que o valor deduzido refere-se ao pagamento do Pessoal Civil ligado à Merenda. Insistindo, pois, que a glosa foi equivocada, o postulante argumenta que se trata de despesa que a jurisprudência deste Tribunal tem incluído nos gastos com a manutenção e

² Dr. Clayton Machado Valério da Silva (OAB/SP 212.125) – Procuração a fls. 114.

³ Peça protocolizada em 03/08/10.

desenvolvimento do ensino, a exemplo dos processos TC-005941/026/98, TC-002760/026/02 e o TC-002746/026/03.

Prosseguindo, o interessado pede sejam computadas, também, as despesas administrativas relacionadas com o Gabinete do Secretário da Educação, no montante de R\$ 263.589,55, salientando que as mesmas referem-se a atividades-meio, amparadas pelo artigo 70, inciso V, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

De acordo com o quadro elaborado na peça recursal (fls. 554), o recorrente indica que o setor educacional recebeu investimentos correspondentes a 26,73% das receitas de impostos, atendendo, assim, o comando constitucional (art.212).

Com referência às despesas com os recursos do FUNDEB, assegura que a Administração cumpriu a regra do artigo 21, da Lei Federal 11.494/07, pois a aplicação ficou acima do mínimo permitido.

Asseverou o requerente que, além das inclusões mencionadas, deverão ser alocados *“(...) ao cálculo os restos a pagar vinculados ao FUNDEB, quitados até 31 de março de 2009, por força do contido no § 2º, do artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07, bem como em razão do repertório jurisprudencial (...). Os empenhos processados em 2008, os quais foram pagos em 2009, no entanto, com recursos depositados em conta vinculada em 31.12.2008, devem ser considerados no FUNDEB. Não se justifica a aceitação das despesas quitadas até 31 de janeiro e exclusão dos demais valores pagos após esta data. Isto é: os empenhos pagos até ou após 31 de janeiro, consumiram as mesmas fontes de recursos, quais sejam, aquelas arrecadadas em 2008 e deixadas nas contas vinculadas ao ensino em 31.12.2008. Nesse diapasão, resta demonstrado de maneira inequívoca que o percentual de aplicação no ensino constante do relatório da Fiscalização deve ser revisto, já que não estão compostos por despesa que é pacificamente aceita pela C.Corte como gasto inerente à manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como contam com glosas indevidas. Assim, ao considerar as despesas (...) relacionadas na educação básica, (...) típicas do ensino, resta claro, que por consequência a Prefeitura, com tais despesas, também, aplicou corretamente os recursos do FUNDEB”*. (destaques do texto)

Quanto aos precatórios, afirma o peticionário que na análise deve ser *“(...) levado em consideração que com o advento da Emenda 62, à qual a Prefeitura já está se amoldando para saldar sua dívida, a questão não mais se constitui em irregularidade, dado o novo*

tratamento constitucional dispensado à matéria.” Além disso, salienta que o caso deve ser examinado “(...) de maneira diferenciada, levando-se em conta o sistema deficitário do controle de precatórios encontrado no início da gestão, bem como as providências adotadas pelo ora recorrente para regularizar a questão (...), até mesmo porque, existem recentes julgados (...) em que contas de Poderes Executivos receberam a provação (...), mesmo não tendo ocorrido o pagamento do valor constante no mapa orçamentário, mais 10% do saldo existente.” (grifos e destaques do texto).

Ressalta, ainda, que “(...) não se trata de descaso do Executivo Municipal com os pagamentos de Precatórios. Ao contrário, esta Administração prudentemente adotou providências no sentido de evitar a ocorrência de danos irreparáveis ao Erário Municipal, caso realizasse pagamentos incorretos. Diante do quadro apresentado, qualquer pagamento realizado nesta situação seria totalmente inviável, pois significaria um imensurável prejuízo ao erário, acarretando, principalmente, uma possível quebra da ordem cronológica dos pagamentos.”

Segundo o recorrente, a questão dos precatórios não pode, nem deve, ser analisada apenas sob a ótica dos valores quitados durante o exercício, pois nem sempre é possível realizar a quitação do montante relativo ao mapa do período acrescido da décima parte dos compromissos anteriores, uma vez que o procedimento exige cautela, até para que não ocorram prejuízos às demais obrigações e às exigências da legislação fiscal.

Acrescentou, ademais, que “(...) os precatórios existentes demandam, na sua maioria, o dever de discussões, em seara judicial, para que os valores envolvidos sejam reduzidos àqueles resultantes de cálculos e recálculos determinados pelas consecutivas e majoritárias decisões dos nossos Tribunais. Essas medidas judiciais de correção dos valores cobrados nos precatórios, para que sejam reduzidos aos valores devidos, isto é, àqueles que devem ser necessariamente quitados, também demandam levantamento seguro dos casos que merecem esta iniciativa das procuradorias municipais, estaduais e federais e, paralelamente, do planejamento das pastas de finanças quanto ao impacto que tais correções judiciais de desvios poderão ensejar no orçamento anual das administrações. Neste cenário, os precatórios resultantes de desapropriações, maioria dos casos inadimplidos pelos municípios, por exemplo, merecem a atenção dos nossos Tribunais desde a edição da EC 30/00 e até o presente momento, carecem de soluções definitivas para orientarem as ações das administrações devedoras.”

Em suma, busca o postulante justificar a conduta adotada, relacionando, inclusive, diversos processos em que as contas tiveram aprovação neste Tribunal, apenas com recomendação quanto ao pagamento de precatórios.

Encerra o seu arrazoadado, pleiteando o provimento do pedido ora proposto, para que novo parecer seja emitido, em sentido favorável à aprovação de suas contas, relativas a 2008.

A Assessoria Técnica, examinando o aspecto referente à aplicação no ensino, assinala que os argumentos apresentados são, basicamente, os mesmos da fase anterior, revelando-se insuficientes para alterar as causas que motivaram a rejeição das contas. Deste modo, a referida Unidade Técnica confirma os índices antes apurados, quais sejam, o investimento de 14,58% das receitas no ensino global e a aplicação de 90,53% dos recursos do FUNDEB.

Em pronunciamento acerca dos precatórios, a Assessoria Técnica considera não demovida a irregularidade, já que as alegações trazidas no recurso não se diferenciam daquelas analisadas na fase que antecedeu a r. decisão originária.

Sob o ângulo jurídico, do mesmo modo, não foram aceitos os argumentos intentados, manifestando-se a Assessoria Técnica pelo recebimento da medida e, no mérito, pelo seu desprovimento.

No mesmo sentido concluíram a Chefia da Assessoria Técnica e a SDG.

Com a finalidade de dirimir dúvida acerca da aplicação no ensino, notadamente, em face do entendimento firmado pelo E. Tribunal Pleno, na apreciação dos processos TC-002359/026/07, TC-002101/026/07, TC-002208/026/07 e TC-002479/026/07, foi determinada a realização de diligência pela Unidade Regional de Bauru (UR-2), para verificação dos valores de Restos a Pagar de 2007, que haviam sido glosados, mas quitados após 31/01/08. Na mesma diligência, foi feito o levantamento da parcela de Restos a Pagar de 2008, que não havia sido paga até 31/01/09. As informações encaminhadas encontram-se juntadas aos autos.

Por meio do despacho exarado a fls. 803/804, publicado no DOE de 13/04/11, houve, também, requisição de esclarecimentos acerca do pagamento de precatórios, em função do regime especial instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009.

Com os elementos advindos, os autos retornaram à Assessoria Técnica que, ao reexaminar os aspectos referentes ao investimento na Educação Global e à aplicação dos recursos do FUNDEB, elaborou novo quadro demonstrativo, indicando a seguinte situação:

RECEITAS		
Receitas de impostos	R\$ 65.722.976,75	
Aplicação mínima (25%)	R\$ 16.430.744,19	
Receitas do FUNDEB	R\$ 14.882.500,97	
Aplicação mínima no exercício (95%)	R\$ 14.138.375,92	
Aplicação Mínima com os Profissionais do Magistério (60%)	R\$ 8.929.500,58	
DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB:		
Despesas realizadas com os Profissionais do Magistério	R\$ 9.516.424,26	63,94%
Demais despesas	R\$ 5.241.770,26	
(-) Exclusões da fiscalização (ajustada por Fonte de Recurso)	R\$ 1.390.690,70	
+ Restos a Pagar de 2007	R\$ 1.031.948,27	
+ Restos a Pagar de 2008	R\$ 53.934,52	
= SOMA	R\$ 14.453.386,78	97,12%
(-) Rendimentos de aplicação financeira	R\$ 36.900,15	
= Despesas elegíveis para aplicação no Ensino	R\$ 14.416.486,63	
DESPESAS COM RECURSOS PRÓPRIOS:		
Empenhadas	R\$ 9.843.164,41	
(-) Exclusões acolhidas no Parecer Prévio	R\$ 7.058.533,87	
+ Inclusões de Restos a Pagar de 2007	R\$ 4.023.960,69	
+ Inclusões de Restos a Pagar de 2008.....	R\$ 71.238,41	
Total das despesas do ensino com recursos próprios	R\$ 5.217.391,37	
+ Despesas do FUNDEB	R\$ 14.416.486,63	
= SOMA (Despesas elegíveis para aplicação no Ensino)	R\$ 19.633.878,00	
(-) Parcela empenhada do ganho líquido (plus aplicado) - Ajustada	R\$ 4.923.397,14	
= APLICAÇÃO NO ENSINO EM 31/12/08	R\$ 14.710.480,86	22,38%

Em novo pronunciamento, o titular da SDG lembrou que, com a edição da Emenda Constitucional nº 62/09, o óbice envolvendo os precatórios passou a ter novo tratamento neste Tribunal, em especial, a partir do decidido no TC-001974/026/08 (Contas da Prefeitura de Guaratinguetá). No entanto, considerando a insuficiente aplicação no ensino, Sua Senhoria manifestou-se pelo não provimento do recurso, para que se mantenha, consequentemente, o Parecer Desfavorável então emitido.

É o relatório.

MB.

Em apreciação **Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Joselyr Benedito Silvestre, ex-Prefeito Municipal de Avaré**, representado por seu procurador constituído, visando à reforma da r. decisão da E. Primeira Câmara, que emitiu PARECER DESFAVORÁVEL à aprovação de suas contas, relativas ao exercício de 2008, em face de o investimento no setor educacional ter se restringido a 14,58% das receitas de impostos, em afronta ao artigo 212 da Constituição Federal, da aplicação de somente 90,53% dos recursos do FUNDEB, desatendendo a regra do artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07, e do insuficiente pagamento de precatórios, descumprindo a sistemática disposta no artigo 100, da Carta Magna.

Em preliminar, recurso em termos, dele conheço.

Quanto ao mérito, associo-me às opiniões lançadas pelos órgãos técnicos, que recomendam a manutenção do parecer emitido em primeira instância.

De todo modo, deve ser afastado dos fundamentos da r. decisão o apontamento envolvendo os precatórios, pois este Tribunal, a partir do julgamento de TC-001974/026/08 (Contas anuais da Prefeitura de Guaratinguetá), traçou nova orientação a respeito do tema e reconheceu a aplicabilidade do regime especial instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009 em relação aos débitos pendentes de pagamento na data de sua promulgação, concedendo-lhes nova moratória, com as exceções especificadas (§§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14 do artigo 100, da Constituição Federal).

E no caso é oportuno observar que, conforme informações obtidas, o Município optou pelo regime especial mensal, mediante realização de depósitos calculados à razão de 1% sobre a receita corrente líquida apurada no segundo mês anterior ao do pagamento, ao passo que as obrigações de baixa monta, definidas por meio da Lei 1.358, de 12/05/10, juntada por cópia a fls. 809, foram fixadas em valor de 10 (dez) salários mínimos, cujos débitos serão quitados no prazo de 90 (noventa) dias, contado do recebimento da Requisição de Pequeno Valor - RPV.

Contudo, a despeito do regime adotado pelo Município, para quitação de seus precatórios, revelam os dados do processo (quadro de fls. 56 e informação de fls. 57), que o valor pago pela Municipalidade no exercício (R\$ 109.955,75), foi utilizado para saldar parte dos requisitórios alimentares.

Nestas condições, é de se considerar superado o apontamento, por força, repito, do novo entendimento firmado por esta Corte, relativo aos efeitos da Emenda Constitucional nº 62/09, podendo, inclusive, ser relevada a falha relativa à incorreta contabilização do passivo judicial, uma vez que a matéria, certamente, é passível de eliminação, por meio das medidas saneadoras pertinentes.

Quanto à utilização dos Recursos do FUNDEB, depreende-se dos cálculos elaborados pela Assessoria Técnica especializada que, com a inclusão de parte das despesas inscritas em Restos a Pagar, comprovadamente quitadas, os gastos realizados atingem o equivalente a 97,12%, o que torna insubsistente a falha antes assinalada, evidenciando, assim, que a regra do artigo 21, § 2º, da Lei 11.494/07 foi cumprida. É claro que o pagamento da parcela diferida deverá ser objeto de verificação nas contas do ano seguinte.

Por outro lado, os elementos adicionais, resultantes de diligência efetuada no processo, vêm demonstrar que o percentual de investimento no setor de ensino deve ser retificado, para que passem a integrar os respectivos cálculos os valores referentes a despesas realizadas com recursos próprios, inscritas em restos a pagar, tanto do exercício de 2007, como de 2008, eis que agora resultou comprovada a sua quitação.

Mas não prosperam as alegações do recorrente em relação à inclusão das demais despesas indicadas no recurso. Refiro-me glosa relativa à merenda escolar no ensino fundamental (R\$ 2.425.083,68), porquanto, nem na fase pretérita, nem agora, foram apresentadas informações que pudessem respaldar as despesas realizadas com a terceirização de mão de obra da merenda.

Igualmente, não há como acolher a argumentação exposta no reexame no que tange ao pedido de inclusão de

gastos efetivados com o Gabinete da Secretaria da Educação (R\$ 263.589,55), por absoluta falta de prova da realização daquele dispêndio. A propósito, como bem ponderou a Assessoria Técnica *“(...) não podemos aceitar o pedido de repetir em 2008, valor acolhido em 2007, fundamentado na presunção de que esses gastos não se alteram de um exercício para outro. A comprovação do efetivo dispêndio com o Gabinete do Secretário da Educação, é condição preponderante para que se fundamente aludida despesa nos cálculos do ensino. Ademais, também se espera de tal comprovação, a demonstração de que tais gastos não foram contabilizados juntamente com as despesas já lançadas na conta do ensino.”* E, no caso, não houve a apresentação de prova contundente acerca daquele valor.

Com isso, vê-se, pois, que a aplicação na educação global alcançou somente o correspondente a 22,38% das receitas de impostos, que não se mostra suficiente para atender o artigo 212, da Constituição Federal.

Diante do exposto, embora tenham sido solvidos parte dos óbices que fundamentaram a r. decisão, impõe-se a manutenção do juízo de desaprovação das contas, em função do insatisfatório investimento em prol da manutenção e desenvolvimento do ensino.

O meu **VOTO**, portanto, é pelo **PROVIMENTO PARCIAL DO PEDIDO DE REEXAME** ora em apreciação, para afastar da fundamentação da r. decisão combatida as questões envolvendo o pagamento de precatórios, a ocultação de passivo judicial e a utilização das verbas do FUNDEB, confirmando, todavia, o **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE AVARÉ**, relativas ao exercício de 2008, com a retificação do montante direcionado ao setor educacional, para fazer constar que o investimento alcançou o equivalente a 22,38% das receitas de impostos.

De igual modo, no que diz respeito aos recursos do FUNDEB, deverá ser alterado o montante aplicado que passa a ser da ordem de 97,12% daquelas verbas.

Ficam mantidas as recomendações e providências consignadas à margem da r. decisão de primeiro grau, inclusive, no que concerne à expedição de Ofícios ao Ministério Público, à 3ª Promotoria de Justiça de Avaré e ao Delegado de Polícia Federal em Bauru, devendo ser anexada àquelas correspondências também uma cópia do

presente voto, para conhecimento e medidas julgadas oportunas.

É a minha posição.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

MB.