



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 01/11/2017 – ITEM 27

PEDIDO DE REEXAME

TC-000570/026/14

Município: Vista Alegre do Alto.

Prefeito: Kalil Aidar Filho.

Exercício: 2014.

Requerente: Kalil Aidar Filho - Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 08-11-16, publicado no D.O.E. de 28-11-16.

Advogado: Marcelo Daniel da Silva (OAB/SP nº 76.303).

Acompanham: TC-000570/126/14 e Expediente(s): TC-041278/026/14.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

RELATÓRIO

Em sessão de 8 de novembro de 2016, a Colenda Primeira Câmara emitiu **parecer desfavorável** às contas da **Prefeitura Municipal de Vista Alegre do Alto**, relativas ao **exercício de 2014**, tendo em vista as irregularidades concernentes: à insuficiente aplicação no ensino global (23,92%); à utilização de apenas 98,36% dos recursos advindos do FUNDEB em 2014, sem aplicação da parcela diferida no 1º trimestre do exercício seguinte; aos Gastos com Pessoal equivalentes a 57,99%, em desacordo com o limite estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal; à falta de pagamento de Precatórios, descumprindo o que estabelece o artigo 100 da Constituição Federal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

e à da inexistência de discriminação em lei das atribuições conferidas aos cargos em comissão existentes no Quadro de Pessoal.

Em razão de seu inconformismo, o Chefe do Executivo, por seu advogado, interpôs petição denominada de “Recurso Ordinário” às fls. 145/152.

Em primeiro lugar, o recorrente salientou o cumprimento do mandamento constitucional relativo ao Ensino Global, contestando a glosa do montante de R\$ 1.312.811,13, destinado à Creche Coração de Jesus¹ a título de subvenção, em decorrência de Convênio devidamente autorizado por lei municipal.

Disse que a Creche tem como objeto principal proporcionar condições educacionais satisfatórias dentro do Município, atuando exclusivamente na área de ensino às crianças.

Aduziu que o Convênio visa à aquisição de material didático escolar, realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino, uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao setor, remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e aquisição e manutenção de equipamentos necessários à manutenção das instalações da creche.

¹ Atendimento a menores com idade entre 3 meses a 6 anos e onze meses (fls. 47/48 do Anexo).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Justamente por tais motivos, asseverou que a entidade não possui caráter assistencial, desportivo ou cultural, uma vez que atua na área da educação e, ademais, todas as despesas assumidas visam à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

Relativamente ao FUNDEB, reafirmou, em síntese, que apesar da parcela diferida não ter sido aplicada no 1º trimestre/2015, o Município não deixou de utilizá-la posteriormente, tendo em vista que a Lei Municipal nº 2.000, de 28/01/2015, autorizou a abertura de crédito para tal finalidade, havendo conta corrente específica para movimentação de tais recursos.

No que concerne aos Gastos com Pessoal, também buscou salientar que a Lei Municipal nº 1.919/2013 autorizou o Executivo a celebrar convênio com a Creche Coração de Jesus, com fins específicos para suprir suas necessidades essenciais voltadas aos interesses da coletividade.

Argumentou, ainda, que os empregados da Creche não possuem relação de subordinação com a Prefeitura, recebendo seus salários a título de contraprestação pelos serviços prestados diretamente à entidade, sem qualquer interferência do Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Posto isso, discordam do procedimento adotado pela Fiscalização, ponderando ser inadmissível aceitar que os recursos decorrentes do repasse efetuado a título de subvenção sejam considerados como despesas de pessoal do ente público.

Nesse sentido, pleiteia que o ajuste promovido pelo Órgão Fiscalizador nos Gastos com Pessoal seja desconsiderado e, com isso, os gastos com o segmento retornem ao percentual inicialmente registrado no Sistema AUDESP, da ordem de 52,59%.

Em relação ao pagamento dos Precatórios, o recorrente afirma que os ofícios requisitórios foram encaminhados à Prefeitura Municipal de Vista Alegre do Alto em data posterior a 1º de julho, sendo, portanto, referidos pagamentos inseridos no orçamento de 2015.

Conforme se infere do artigo 7º da Resolução nº 115/2010 do CNJ, a comunicação da requisição ao ente devedor deve ser feita até 20 de julho e, consoante protocolo junto à Prefeitura, o Precatório EP-03795 foi comunicado apenas na data de 23.07.13.

Buscando demonstrar sua boa-fé, anotou que o Município de Vista Alegre do Alto, na data de 04 de agosto de 2015, enviou ao Poder Judiciário o recurso financeiro para inclusão no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

orçamento, com vistas ao pagamento da dívida dos precatórios EP 03795/13 e EP 01946/13 e quitação definitiva das pendências.

Quanto à edição das leis municipais que criaram os cargos em comissão sem definição de suas atribuições, sustentou que tais circunstâncias decorrem de instrumentos normativos editados em período anterior à sua gestão, não sendo plausível lhe seja atribuída qualquer responsabilidade a respeito.

Asseverou, também, que todos os cargos foram criados por lei em suas épocas oportunas, possuindo funções de direção, chefia ou assessoramento, conforme previsão constitucional.

Por derradeiro, pleiteou o acolhimento das razões deduzidas, com vistas à emissão de parecer favorável às presentes contas.

Conforme despacho de fl. 155, por força do Princípio da Fungibilidade previsto no artigo 54 da Lei Orgânica do Tribunal, o pleito foi admitido como Pedido de Reexame.

A Assessoria Especializada de ATJ, após sopesar as alegações de recurso, elaborou a minudente manifestação de fls. 163/176, entendendo que as mesmas configuram-se insuficientes para motivar a revisão dos cálculos relativos aos Gastos com Pessoal, reiterando, com isso, a aplicação de 57,99% da Receita Corrente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Líquida no segmento, além de não haver atendimento à regra da recondução das despesas nos moldes previstos na Lei Fiscal.

No que concerne ao Ensino, igualmente manteve a glosa da subvenção contabilizada na Educação Infantil como recursos do Tesouro Municipal, haja vista a natureza de cunho "Assistencial" dessa atividade e, portanto, inelegível na manutenção e desenvolvimento do setor, conforme disposições do artigo 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Diante disso, ratificou os percentuais anteriormente indicados, quais sejam: 23,92% das receitas resultantes de impostos no Ensino Global; e aplicação do equivalente a 98,36% da receita do FUNDEB até 31/03/2015, na proporção de 98,29% até 31/12/2014 e 0,07% no primeiro trimestre de 2015.

O Órgão Técnico, em face da fungibilidade recursal e por reconhecer preenchidos os demais requisitos processuais de admissibilidade, opinou, em preliminar, pelo conhecimento do recurso.

No mérito, sob as vertentes econômica e jurídica, salientou que as alegações de recurso repisam os mesmos argumentos apresentados em fase processual anterior e não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

vislumbrou quaisquer inovações hábeis para alterar o panorama desfavorável, concluindo no sentido do desprovimento do apelo.

Tais pronunciamentos contaram com o endosso da Chefia de ATJ.

O douto MPC e SDG destacaram a ausência de subsídios argumentativos aptos a modificar a situação negativa das contas, convergindo igualmente no sentido do improvimento.

Este é o relatório.

s



VOTO PRELIMINAR

O r. Parecer foi publicado no Diário Oficial do Estado de 26 de novembro de 2016 (fls.143/144).

O apelo denominado de “Recurso Ordinário”, protocolado em 12 de dezembro do mesmo ano (fls. 145/152), pode ser recebido como Pedido de Reexame, a teor do artigo 54 da Lei Complementar nº 709/93, o qual contempla o Princípio da Fungibilidade recursal.

Tempestivo e presentes as demais condições de admissibilidade, **dele conheço, em preliminar.**



VOTO DE MÉRITO

O juízo desfavorável à matéria recaiu no conjunto de irregularidades de relevante gravidade apuradas no âmbito das contas do Município de Vista Alegre do Alto, relacionadas: à insuficiente aplicação no ensino global (23,92%); à utilização de apenas 98,36% dos recursos advindos do FUNDEB em 2014, sem aplicação da parcela diferida no 1º trimestre do exercício seguinte; aos Gastos com Pessoal equivalentes a 57,99%, em desacordo com o limite estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal; à falta de pagamento de Precatórios, descumprindo o que estabelece o artigo 100 da Constituição Federal; e à inexistência de discriminação em lei das atribuições conferidas aos cargos em comissão existentes no Quadro de Pessoal.

No ensejo, os argumentos ofertados pelo recorrente não são inovadores, sendo que todos os apontamentos envolvidos restaram bem delineados no voto de Primeira Instância e foram pontualmente enfrentados.

No que concerne aos Gastos com Pessoal, a Assessoria Especializada de ATJ houve por bem manter o ajuste promovido pela Fiscalização, acrescentando no cômputo dos cálculos o valor relativo ao repasse efetuado pela Prefeitura à entidade "Creche



Coração de Jesus”, utilizado no pagamento do pessoal contratado diretamente para o exercício de atividades que deveriam ser desenvolvidas por servidores admitidos por concurso público, alcançando dispêndios da ordem de 57,99% da Receita Corrente Líquida, em flagrante desrespeito ao limite estabelecido no artigo 20, inciso III, “b”, da LRF.

Oportuno consignar que tais profissionais desempenharam funções típicas de cargos efetivos², na medida em que pertencentes à estrutura funcional, dirigidos à atividade fim e atuando com continuidade, subordinação e pessoalidade às necessidades e determinações da Administração, tanto é que as condições que regem o relacionamento entre as partes denotam que os serviços foram prestados única e exclusivamente em espaços físicos de propriedade da Prefeitura.

Embora o repasse revista-se sob a forma de subvenção oriunda de convênio, revela-se aqui situação diversa daquelas em que este Tribunal não tem computado tais despesas como pessoal, restando configurada a efetiva substituição de servidores públicos da Prefeitura, à luz do preceituado no § 1º, do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

² Dentre os 41 prestadores de serviços contratados, verifica-se a existência de Faxineiras, Auxiliares de Cozinha, Cozinheiras, Motoristas, Nutricionista, Fonoaudióloga, Ajudantes Gerais, Monitoras e Professora.



Na hipótese dos autos, deixou, ainda, o Município de atender à regra de recondução dos gastos disciplinada na Lei Fiscal.

Ainda a respeito do assunto vale registrar que o Município, no ano subsequente de 2015, revelou tendência evolutiva dos gastos com o setor, na medida em que o percentual de aplicação correspondeu a 59,49% da RCL e, de igual modo, sem recondução atestada, conforme o decidido nos autos do TC-2662/026/15³.

Passando aos aspectos voltados à manutenção do ensino, esclareço de antemão que as despesas de R\$ 1.311.411,52⁴, relativas à já referida "Creche Coração de Jesus", foram inicialmente glosadas pela UR-13 do câmputo do Ensino Global, a teor da vedação contida no artigo 71, *caput* e inciso II, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, bem como diante da ausência de amparo no artigo 70 da referida legislação, além de constar do rol de objetivos da Entidade apenas a prestação de serviços voltados à assistência social.

Ocorre, entretanto, que, na particular situação da Prefeitura de Vista Alegre do Alto, em que pese a "formatação" dos

³ Contas da Prefeitura de Vista Alegre do Alto, do exercício de 2015, apreciadas pela Colenda Segunda Câmara, em sessão de 14/03/2017, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini. Tal processo encontra-se pendente de apreciação em duplo grau de julgamento.

⁴ Subvenções contabilizadas orçamentariamente nas dotações a Educação Infantil, recursos do Tesouro Municipal, fl. 60 do Anexo I.



serviços prestados pelos funcionários da Creche não tenha se revestido das estritas condições exigidas à letra da lei, tanto em relação à estrutura física como especialmente quanto ao corpo de profissionais utilizados, foi, por outro lado, o único meio disponível a dar atendimento ao Ensino Infantil do Município, considerando-se a ausência de estrutura e de pessoal especializado com vistas ao cumprimento desse mister.

Assim, coerentemente com o entendimento que tenho no sentido de que tais despesas devem ser computadas como Gastos com Pessoal, acolho o pleito recursal para concluir que as mesmas não poderiam ser desconsideradas como diretamente ligadas ao Setor Educacional, motivo pelo qual reintegro o montante correspondente⁵ ao total das despesas com o Ensino Global, o que eleva a aplicação para 30,71%, demonstrando o atendimento à regra inserta no artigo 212 da Carta Magna e possibilitando que a falha seja afastada dos fundamentos do r. Parecer recorrido.

Outrossim, desde já advirto a Administração, no sentido da obrigatoriedade de adoção de imediatas medidas corretivas, com vistas à adequação das necessidades locais, levando em conta que o período da primeira infância é um dos mais relevantes na preparação das competências e habilidades na vida

⁵ R\$ 1.312.611,13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

escolar do indivíduo, devendo, com isso, por fielmente em prática as normas regentes, bem como as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, a fim de melhor atender às demandas das crianças desta faixa etária.

A despeito do cumprimento do aludido mandamento constitucional, não há como ser relevada a insuficiente aplicação dos recursos advindos do FUNDEB em 2014, que alcançaram apenas 98,36%. Vale consignar que o próprio recorrente confirma a falta de utilização da parcela diferida no primeiro trimestre do exercício subsequente, o que efetivamente só veio a ocorrer no período compreendido entre os meses de abril a outubro de 2015⁶, em desatendimento ao que estabelece o artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07.

No que respeita aos Precatórios, qualificado o Município no Regime Ordinário, restou caracterizada a falta de pagamento do valor total devido no exercício, da ordem de R\$ 807.642,40, em afronta à disposição do artigo 100, § 1º, da

⁶ Conforme Razão Analítico – fl. 115 do Anexo I – os pagamentos efetuados após 31/03/2015 somaram R\$ 47.867,42, portanto, R\$ 2.283,24 (valor representado pelo cancelamento de Restos a Pagar = R\$ 1.641,73 e Restos a Pagar não quitados até 31/03/2015 = R\$ 825,00) acima do saldo questionado de R\$ 45.584,18, consoante informação contida na manifestação do Setor de Cálculos de ATJ à fl. 175.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Constituição Federal, sob a reiterada alegação de que o atraso no recebimento das informações impediu o correspondente pagamento.

Com efeito, conforme se depreende do Ofício EP 11072/2015, o requisitório foi regularmente processado para o exercício de 2014, uma vez que a ordem de pagamento dos precatórios é estabelecida pelo Tribunal que a requisita, valendo, para tanto, a data em que estes são apresentados ao Presidente do Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 267, incisos II e III, de seu Regimento Interno (fl. 167 do Anexo I) e não a data de recebimento dos Mapas Orçamentários.

A título ilustrativo, vale lembrar o entendimento contido no Manual desta Corte: “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”⁷:

*Então, sob o regime ordinário de precatórios, deve a Fazenda Municipal, em cada ano, pagar o valor do último mapa orçamentário e mais os requisitórios de baixa monta. E **não há de alegar que aquele mapa do Tribunal de Justiça compareceu só depois de 1º de julho**, ou seja, após o prazo da Constituição (art.100, § 1º). É assim visto tal peça é apenas lembrete do TJ sobre precatórios que adentraram a Prefeitura ao longo do período requisitória (2 de julho até 1º de julho do ano subsequente). Por isso, **o que vale é o período requisitorial dos débitos judiciais**; não a data de recebimento do mapa orçamentário.” (g.n.)*

Por derradeiro, corrobora o panorama desfavorável às contas a inexistência de discriminação em lei das atribuições

⁷ Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

conferidas aos cargos em comissão existentes no Quadro de Pessoal, comprometendo, como já dito, a avaliação da Fiscalização a respeito do atendimento do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

Sobre a falta, o Chefe do Executivo meramente sustentou que tais circunstâncias decorrem de instrumentos normativos editados em período anterior à sua gestão, não sendo plausível lhe seja atribuída qualquer responsabilidade a respeito, arguição que igualmente não logrou afastar a mácula.

Em face de todo exposto, **acolho as razões de recurso relativas ao Ensino Global e indico o percentual de 30,71%, afastando o descumprimento do artigo 212 da Constituição Federal da r. Decisão recorrida (fl. 126), sem prejuízo da recomendação proposta no corpo do voto. Mantenho, contudo, o Parecer Desfavorável às contas relativas ao exercício de 2014, em todos os demais termos, tendo em vista remanescer inalteradas as demais irregularidades constantes do r. Parecer de fl. 143/144.**

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro