

CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
TRIBUNAL PLENO **SESSÃO: 10/11/10**

PEDIDO DE REEXAME

29 TC-001939/026/08

Município: Estância Climática de Bragança Paulista.

Prefeito(s): João Afonso Sólis e João Carlos Monte Claro Vasconcellos.

Exercício: 2008.

Requerente(s): Prefeitura Municipal da Estância Climática de Bragança Paulista - Prefeito - João Afonso Sólis.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 13-07-10, publicado no D.O.E. de 23-07-10.

Advogado(s): Walter Luiz Alexandre e José Pereira de Godoi.

Acompanha(m): TC-001939/126/08.

Auditoria atual: UR-3 - DSF-II.

As contas da Prefeitura Municipal de Bragança Paulista, relativas ao exercício de 2008, foram apreciadas pela E. Primeira Câmara¹ que, em sessão realizada em 13 de julho de 2010, decidiu emitir PARECER DESFAVORÁVEL² à sua aprovação, em face de ter havido insatisfatório investimento no setor educacional, da ordem de 23,55% da arrecadação de impostos, descumprindo a regra do artigo 212, da Constituição Federal.

Naquela oportunidade foi determinada a autuação de autos apartados, para análise de algumas matérias³, assim como o encaminhamento de diversas recomendações⁴ voltadas ao saneamento de falhas e incorreções.

¹ Na ocasião composta pelo Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher, Relator, e pelos Conselheiros Cláudio Ferraz de Alvarenga, Presidente, e Antonio Roque Citadini.

² Parecer publicado no D.O.E. de 23/07/10.

³ As matérias ressaltadas para análise individualizada são as seguintes:

- Convite nº 78/08 e respectivo contrato.
- Inexigibilidade licitatória nº 018/05 e respectivo contrato.

⁴ As recomendações são as seguintes:

- que, ao elaborar as Leis orçamentárias para os próximos exercícios, procure limitar ao índice de inflação estimado para o período, o percentual de despesa a ser fixado para abertura de créditos suplementares;
- que providencie no sentido de que os próximos PPA e LDO estabeleçam, por programas de governo, custos estimados e metas físicas;

Inconformado, o Município de Bragança Paulista, representado por seu Prefeito, Senhor João Afonso Sólis, ingressou com a petição⁵, juntada a partir de fls. 144, sob denominação de "recurso ordinário", que veio a ser processada como **PEDIDO DE REEXAME**, nos termos dispostos nos artigos 70 e 71 da Lei Complementar nº 709/93, por meio da qual busca desqualificar o ponto que fundamentou a r. decisão de primeiro grau.

Ao iniciar sua argumentação, o postulante discorreu sobre os aspectos positivos da gestão do período, dando ênfase à evolução das receitas em relação aos exercícios anteriores, à obtenção de superávit orçamentário, aos excelentes resultados alcançados sob os prismas financeiro, econômico e patrimonial.

Contestou, ainda, a anotação relativa à abertura de créditos suplementares até o limite de 25%, que ao final da r. decisão, aliás, integrou as recomendações direcionadas à origem. Segundo o recorrente, não merece prosperar o apontamento uma vez que não ocorreu a irregularidade, já que em algumas situações, como os Decretos nºs 466/08 e 504/08, as suplementações tiveram amparo no superávit financeiro e no excesso de arrecadação, respectivamente.

Assegura, portanto, que, com a exclusão dos valores referentes àqueles Decretos, *"(...) o percentual utilizado foi de 14,08% do limite autorizado (...)"*

Quanto ao óbice assinalado acerca de não haver previsão detalhada no PPA e na LDO, assevera o

-
- que adote medidas visando à imediata redução da mortalidade infantil no Município, assim como, de ações que diminuam a incidência de gravidez precoce, disseminando ainda o planejamento familiar;
 - que reverta imediatamente a tendência de queda da qualidade ofertada na rede municipal de ensino, ampliando substantivamente os investimentos e, sobretudo, a eficácia das políticas públicas no setor;
 - que adote medidas voltadas para a manutenção do quadro de Pessoal, de maneira a possibilitar que nele permaneçam cargos em comissão na exata conformidade do disposto no inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal, observada a eficiência administrativa;
 - que, em relação ao Regime Previdenciário, procure agilizar a conclusão dos procedimentos voltados para a solução dos problemas destacados no relatório de Auditoria;
 - que procure corrigir, na medida do possível, eventuais falhas ou irregularidades pendentes entre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo a Administração, doravante, proceder de sorte a evitar que se repitam idênticas impropriedades, mediante a plena e fiel observância às normas disciplinadoras de cada medida ou procedimento onde se verificaram falhas, equívocos ou errônea interpretação do regramento respectivo.

⁵ Protocolizada em 05/08/10.

peticionário que os valores daquelas peças foram estimados por programas e ações, deles constando os respectivos índices, metas físicas e financeiras, o que já atende à recomendação efetuada pelo e. Relator dos autos.

Aduziu, a propósito da ressalva feita em relação às políticas de saúde pública, que durante a gestão 2005-2008 e na iniciada em 2009 foi dada especial atenção a esse segmento.

Referentemente aos indicadores de avaliação da qualidade do ensino, enfatizou o recorrente *"(...) as escolas de Bragança Paulista atingiram índices superiores aos da média nacional para as escolas públicas consolidadas e as municipais, para os anos iniciais do ensino fundamental, e em 2009, também, superior às estaduais (...)", acrescentando, ademais, "(...) que as escolas municipais, Anos Iniciais do Ensino fundamental, de Bragança Paulista, não participaram da Prova Brasil em 2005, ou seja não há nenhum valor atribuído como índice atingido neste ano que possa servir de parâmetro para se afirmar sobre a ocorrência de evolução ou involução do índice apurados em 2007."*

Deste modo, complementa, *"(...) a escola privada apresentou uma evolução de 6,67% no período de 2007 a 2009, enquanto a rede municipal de Bragança Paulista, no mesmo período, apresentou uma evolução de 27,5% (...)".*, ponderando, ainda, que *"(...) a comparação de desempenho dos alunos do setor privado como o de setor público é inadequada para avaliar a qualidade do gasto municipal com a educação."*

No que concerne à questão que, propriamente, acarretou a desaprovação das contas, qual seja, o investimento no ensino inferior ao mínimo obrigatório, o postulante assevera que em dezembro de 2008 foram feitas *"(...) transferências da União de R\$ 5.510.972,91 e do Estado de São Paulo de R\$ 4.018.850,10, totalizando R\$ 9.529.823,01 (...). Isso representa um acréscimo considerável ao valor mínimo constitucional diante do prazo bastante restrito para realização e liquidação das despesas nos termos da legislação que regulamenta a sua execução, abrangendo diversas fases a partir da reserva de dotação e ou abertura de crédito adicional, procedimentos licitatórios com prazos definidos pela Lei 8.666/93 que, mesmo na simples modalidade de convite, requer pelo menos 22 dias para conclusão do procedimento, sem falarmos das modalidades de Tomada de Preços ou Concorrência Pública, com prazos que podem chegar a superar 120 dias dependendo do número de recursos que eventualmente venha a ser oferecido pelos Licitantes, até a homologação e adjudicação da despesa. Mesmo assim, a Administração agilizou de tal forma os procedimentos que logrou reservar e empenhar os valores necessários ao cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, apenas não havendo tempo hábil para que os empenhos ingressassem na fase de liquidação da despesa, prevista pelo artigo 63, da Lei Federal 4.320/64 (...)".*

Afirma, portanto, que "(...) o atraso existente em relação a 31/01/2009, para a liquidação dos Restos a Pagar foi motivado pela preocupação do dirigente municipal em efetuar despesas efetivamente necessárias ao ensino, e não a mera ansiedade de efetuar pagamentos até janeiro de 2009, pois nada justifica o não cumprimento das fases legais e necessárias à execução das despesas públicas. Convém registrar que, nos termos da Lei Federal nº 4.320/64, aplica-se o regime de competência à realização da despesa pública, diferentemente da receita, cujo regime é de caixa. Com isso, mesmo que a liquidação da despesa não tenha ocorrido até 31/12/2008, o cômputo na aplicação do ensino deve ser materializado pelas despesas empenhadas, com o devido saldo financeiro para honrar com essas despesas em 2009, o que efetivamente ocorreu. Tal reserva financeira evidencia que não houve desvio de finalidade. Na prática, o argumento de que não houve a aplicação efetiva no exercício de 2008 para o caso dos Restos a Pagar não pagos até 31/01/2009 desconsidera o regime de competência e, em certa medida, introduz o regime de caixa para a despesa pública. Além disso, se a glosa prosperar, a Prefeitura sofrerá as consequências da rejeição das contas, mesmo tendo realizado a aplicação no ensino."

Ponderou, ademais, que "(...) se anualmente, sempre há liquidação e pagamento de despesas oriundas do ano anterior, as glosas (...) representariam que sempre haveria despesa que não seria computada em nenhum exercício, mesmo que devidamente aplicada no ensino e pagas com recursos financeiros existentes na conta bancária vinculada, oriundos do exercício anterior. Sob essa ótica, seria preciso somar todas as despesas pagas num determinado ano, quer a empenhada no próprio exercício, quer a empenhada em exercícios anteriores. Efetivamente, a comprovação da aplicação no ensino pode ser observada pela conclusão das obras, que representavam mais de 97% dos Restos a Pagar, e a entrega dos equipamentos públicos em 2009, o que refletiu na ampliação da qualidade de ensino priorizada pela política municipal, neste caso, na busca das condições adequadas de ensino mediante a alocação dos estudantes em sala de aula em número adequado, cumprindo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB."

Com tais alegações, requer a inclusão de restos a pagar glosados, referentes a despesas efetivadas com a construção e reforma de prédios escolares, assim como os gastos relativos à implantação de laboratórios de informática em 16 escolas de ensino fundamental, de forma a afastar a causa de desaprovação das contas aqui analisadas.

O titular da SDG manifestou-se pelo conhecimento da medida recursal, opinando, quanto ao mérito, pela manutenção do parecer emitido.

É o relatório.

MB.

Por meio da medida intitulada como "recurso ordinário" o Senhor Prefeito de Bragança Paulista pleiteia a reforma da r. decisão da Egrégia Primeira Câmara que, diante da insuficiente aplicação de recursos no setor educacional, que representou 23,55% das receitas de impostos, resolveu emitir PARECER DESFAVORÁVEL à aprovação das contas de sua Administração, relativas ao exercício de 2008.

Em preliminar, por haverem sido atendidos os requisitos dispostos nos artigos 70 e 71, da Lei Complementar nº 709/93, recebo a peça como PEDIDO DE REEXAME.

Quanto ao mérito, impõe-se a manutenção do r. Parecer emitido, uma vez que os argumentos apresentados pelo recorrente não se afiguram aptos a reverter o juízo desfavorável.

Registre-se, por oportuno, que na r. decisão de primeira instância retornaram ao cômputo do ensino algumas parcelas glosadas, o que fez a aplicação alcançar o equivalente a 23,55% das receitas de impostos.

Naquele cálculo, entre outros dispêndios, foi considerado o valor de R\$ 1.529.526,69, referente a Restos a Pagar processados até 31/12/08.

Sendo assim, a despeito da existência de recursos em conta específica, para saldar as despesas inscritas em restos a pagar, não há computar, como quer o recorrente, os demais valores deduzidos.

Aliás, na linha como vem decidindo este Tribunal, para que a despesa integre o cálculo do ensino é necessário que a mesma tenha sido processada/liquidada até o término do exercício de seu empenhamento, ou seja, deve ser demonstrado que os gastos, efetivamente, traduziram benefício real ao setor educacional, o que se comprova pela entrega do bem, pela prestação dos serviços ou pela execução de obras.

Dito de outra forma, o entendimento que se firmou nesta Corte é no sentido de que só serão consideradas na rubrica do ensino as despesas empenhadas e processadas até 31 de dezembro. E, no caso específico, essa regra não restou observada.

É claro que as despesas glosadas nestes autos podem e devem, no exercício de sua quitação, compor o investimento do setor educacional.

O que não se pode admitir, entretanto, que as mesmas integrem o cálculo destas contas, pelo fato de que não haviam sido processadas até 31 de dezembro de 2008.

Sendo assim, o percentual de investimento apurado na decisão de primeira instância deve ser confirmado, restando, pois, não atendido o disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

No que concerne às justificativas apresentadas acerca de outras questões comentadas no voto recorrido, observa-se que as respectivas matérias não tiveram influência decisiva na apreciação das contas, tanto que foram alçadas ao campo das recomendações. De qualquer modo, as explicações ofertadas nesta fase não são capazes de afastar os apontamentos, motivo pelo qual deve ser mantido o encaminhamento de ofício com as recomendações enumeradas.

Em razão do exposto, restando, pois, inalterada a situação dos autos, o meu VOTO é pelo DESPROVIMENTO do Pedido de Reexame interposto, ficando mantido o PARECER DESFAVORÁVEL à aprovação das contas do Chefe do Executivo de BRAGANÇA PAULISTA, relativas ao exercício de 2008, por seus próprios fundamentos, mantendo-se, inclusive, as recomendações e determinações consignadas à margem da decisão.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

MB.