

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 24.08.11

ITEM Nº 019

TC-002039/026/08

**Município:** Pirassununga.**Prefeito(s):** Ademir Alves Lindo.**Exercício:** 2008.**Requerente(s):** Prefeitura Municipal de Pirassununga.**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 14-06-10, publicado no D.O.E. de 29-06-10.**Advogado(s):** Rodrigo Franco de Toledo, Francisco Antônio Miranda Rodriguez e outros.**Acompanha (m):** TC-002039/126/08 e Expediente(s): TC-034428/026/08, TC-011020/026/09 e TC-001453/010/09.**Fiscalização atual:** UR-10 - DSF-II.**Senhor Presidente, Senhores Conselheiros**

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Município de PIRASSUNUNGA, através de sua Procuradoria, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 14.06.10<sup>1</sup>, apreciando suas Contas relativas ao exercício de 2008, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável.**

O r. voto proferido anotou que as contas se ressentem de irregularidades graves, quais sejam, a insuficiente aplicação no ensino geral e o descumprimento do art. 21, "caput" e § 2º, da Lei 11.494/07.

Nesse sentido, conforme demonstrado pelo Setor de Cálculos (fls. 162/174), o Município não teria realizado o investimento mínimo no ensino, exigido pelo art. 212 da CF/88, uma vez que aplicou apenas 23,8% da receita e transferência de impostos.

Quanto ao FUNDEB, a aplicação dos recursos durante o exercício teria sido de apenas 87%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 14.06.06, estava formada pela e. Substituta de Conselheiro Maria Regina Pasquale e pelos ee. Conselheiros Antonio Roque Citadini – Presidente em exercício e Eduardo Bittencourt Carvalho.

<sup>2</sup> **Quadro elaborado pela ATJ**

<b>Receita de arrecadação e transferência de impostos</b>	<b>R\$ 75.061.103,78</b>	<b>100%</b>
Ajustes efetuados pela fiscalização		
<b>Receitas de impostos e transferências de impostos ajustadas</b>	<b>R\$ 75.061.103,78</b>	
<b>Recursos do FUNDEB + rendimentos financeiros</b>	<b>R\$ 7.425.029,76</b>	
Ajustes efetuados pela fiscalização	R\$ 2.277.122,16	

Também consignou que, nesse contexto, outras impropriedades subsistentes nas contas, junto aos itens “Índice Paulista de Responsabilidade Social”, “Fiscalização das Receitas”, “Dívida Ativa”, “Royalties”, “Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro”, “Transferência de Recursos / Concedidos”, “Licitações”, “Contratos Remetidos ao Tribunal”, “Gerenciamento da Folha de Pagamento” e “Pessoal” aturaram como reforço da avaliação desfavorável às contas.

Houve determinação para constituição de apartado para tratar do “abono pecuniário” pago ao Secretário de Administração e ao Procurador Geral do Município; bem como, destinação aos Expedientes que acompanham os autos.

O r. parecer foi publicado em 29.06.10 (fl. 212/213), enquanto o recurso foi interposto em 21.07.10 (fls. 214/231 e documentos que acompanham)

Agora, nessa fase recursal, pretende a Recorrente convencer esta E.Corte da necessidade de reforma da r. decisão proferida, pugnando pela regularidade das contas.

De suas razões, anotou que o cálculo de ATJ considerado pela e. Relatora em seu r. voto não é o mesmo ofertado pela SDG, a qual havia considerado uma série de despesas à conta do ensino (Ensino Geral: R\$ 18.792.549,13 – 25,04% / FUNDEB: R\$ 9.508.947,10 – 98,01% (fls. 184/188).

E, nesse sentido, sugeriu novo quadro de aplicação, levando em consideração os gastos com o pessoal da merenda escolar (R\$ 807.795,44), subvenções sociais repassados a creches (R\$ 328.440,00), PASEP contabilizado a menor (R\$ 137.232,85), precatórios pagos (R\$ 157.659,33), convênio AMMA (R\$ 105.727,01), seguro acidente (R\$ 89.037,22), plano de saúde de servidores (R\$ 605.689,50), empenhos à conta de adiantamentos, de tudo totalizando R\$ 2.279.174.93, elevando, assim, o investimento no ensino a 25,54%.

<b>Recursos do FUNDEB + rendimentos financeiros ajustados</b>	<b>R\$ 9.702.151,92</b>	
<b>Despesas empenhadas recursos próprios</b>	<b>R\$ 18.929.914,54</b>	
Ajustes após defesa prévia	(R\$ 1.067.364,09)	
<b>Aplicação no ensino em 31.12.2008 – artigo 212 da CF/88</b>	<b>R\$ 17.862.550,45</b>	<b>23,80</b>
<b>FUNDEB Magistério – empenhadas: mínimo 60%</b>	<b>R\$ 6.102.082,71</b>	<b>62,89%</b>
Ajustes efetuados pela fiscalização	(R\$ 175.885,82)	
<b>FUNDEB Magistério – empenhadas ajustadas: mínimo 60%</b>	<b>R\$ 5.926.196,89</b>	<b>61,08%</b>
<b>FUNDEB demais despesas empenhadas: máximo 40%</b>	<b>R\$ 2.754.979,14</b>	<b>28,40%</b>
Ajustes efetuados pela fiscalização	(R\$ 222.984,23)	
<b>FUNDEB demais despesas empenhadas ajustadas: máximo 40%</b>	<b>R\$ 2.531.994,91</b>	<b>26,10%</b>
<b>TOTAL DE DESPESAS COM FUNDEB</b>	<b>R\$ 8.458.191,80</b>	<b>87,18%</b>
<b>Desatendimento à aplicação mínima de 95% - valor faltante</b>	<b>R\$ 758.852,52</b>	<b>8,23%</b>
<b>MONTANTE DO FUNDEB NÃO APLICADO ATÉ 31.12.08</b>	<b>R\$ 1.243.960,12</b>	<b>12,82%</b>

Sobre o FUNDEB, igualmente invocou o cálculo feito pela SDG, antes desprezado no v. voto proferido, no qual se estabeleceu a aplicação de 98,01% dos valores do Fundo.

Lembra que não foram explicitados os motivos pelos quais não houve aplicação de ditos recursos; e, ao contrário, pede a inclusão de valores que somam R\$ 1.469.061,79, a título de repasse de subvenções a creche infantil (R\$ 328.440,00), diferença de contabilização do PASEP (R\$ 137.232,85), precatórios pagos (R\$ 157.659,33), repasse convênio AMMA (R\$ 105.727,01), seguro acidente (R\$ 86.719,52), plano de saúde dos servidores (R\$ 605.689,50), empenhos à conta de adiantamentos, de tudo elevando a aplicação a 102,32%.

E, no mais, faz defesa sobre os demais apontamentos que auxiliaram na convicção do parecer negativo, em especial no que tange aos subsídios dos agentes políticos.

A Assessoria Técnica avaliou as razões do recurso e manteve os índices apresentados no r. voto combatido (fls. 251/267).

As opiniões que se seguiram na ATJ foram pelo não provimento do apelo (fls. 264/267).

A SDG, por sua vez, anotando que a adição das despesas com o plano de saúde elevaria a aplicação do ensino a tão somente 24,69%, também se posicionou pelo improvimento do recurso (fls. 268/270).

**A matéria foi retirada dos trabalhos do E.Tribunal Pleno em Sessão de 08.12.10 (fl. 277).**

O Município compareceu novamente nos autos a fim de reforçar suas razões de recurso (fls. 278/284 e documentos que acompanham).

Disse que se surpreendeu com o novo posicionamento da SDG – agora na fase recursal, pela não mais aceitação de despesas com precatórios e subvenções, o que teria prejudicado sobremaneira ao direito de ampla defesa e contraditório do Município.

Nesse sentido, insiste para que os precatórios sejam levados à conta do ensino, uma vez que foram empenhados, liquidados e pagos inteira e exclusivamente dentro do exercício sob exame.

E, no que diz respeito à entidade AMMA, afirma que não possui qualquer cunho assistencial, mas presta serviços absolutamente educacionais, em íntima parceria com a Secretaria de Educação.

Para tanto, lembra sua justificativa em Primeira Instância, de onde se colhe o argumento de que as matrículas na AMMA são realizadas diretamente pelos Diretores das Escolas Municipais, seguindo critérios de reforço

e atendimento escolar; inclusive, há vinculação de frequência na unidade escolar de origem.

Outros “memoriais”, reforçando ditas razões, bem como o pedido para que sejam incluídos os gastos com o plano de saúde e seguro acidentes (fls. 288/295).

A ATJ manteve seu posicionamento e, pela sua i. Chefia foi consignada opinião pelo não provimento do apelo (fls. 296/311).

A SDG lembrou que a Origem reviu todas as despesas do setor educacional e, nessa quadra, correta a inclusão dos gastos com a folha de pagamento das merendeiras (R\$ 807.795,44), do PASEP contabilizado a menor (R\$ 137.232,85) e dos precatórios alimentares, pagos em 2008, referentes ao pessoal do magistério (R\$ 157.659,33).

Também entendeu oportuna a reinclusão das despesas em favor da AMMA – Associação Alda Miranda Matheus (R\$ 105.727,01), pois a Recorrente conseguiu demonstrar que as atividades desenvolvidas revestem-se de conteúdo pedagógico, através de atividades predominantemente educacionais e não somente assistenciais.

A SDG aceitou ainda a inclusão dos gastos com o plano de saúde e seguro acidentes concedidos aos servidores do ensino, respectivamente no valor de R\$ 605.689,50 e R\$ 89.037,22, na medida em que o número de funcionários é condizente com a folha de pagamento – não havendo duplicidade na inclusão desses valores.

Ademais, a SDG lembrou que os Poderes constituídos vêm, cada vez mais, oferecendo ditos benefícios aos seus servidores; inclusive, porque o regime jurídico federal permite que a União contrate planos de saúde em favor de seus funcionários.

Desse modo, a SDG considerou que a aplicação no ensino foi elevada a 25,04%<sup>3</sup> - dando-se cumprimento ao art. 212 da CF/88; e, o FUNDEB, elevado a 99,82%.

Enfim, a SDG propôs o provimento do apelo (fls. 312/314).

A Recorrente apresentou-se novamente nos autos, por meio de “memoriais complementares”, reforçando suas razões no que tange à aceitação dos precatórios alimentares, subvenção à AMMA, plano de saúde e

<sup>3</sup> Quadro elaborado pela SDG

Inclusão dos gastos com pessoal merenda – 60% FUNDEB	R\$ 807.795,44
Inclusão da diferença relativa ao PASEP do pessoal da merenda – 60% FUNDEB	R\$ 137.232,85
Inclusão das despesas com Plano de Saúde aos servidores da educação	R\$ 605.689,50
Inclusão das despesas com seguro acidente aos servidores da educação	R\$ 89.037,22
Inclusão dos precatórios referentes a servidores da educação	R\$ 157.659,33
Reinclusão dos valores glosados com a AMMA com conteúdo escolar	R\$ 105.727,01

seguro de acidentes, acrescentando que as contas de 2007 – TC-2510/026/07<sup>4</sup> foram apreciadas em Sessão de 01.12.10, quando foram reconhecidas as despesas em questão para fins de totalização dos investimentos do ensino (fls. 317/333 e documentos que acompanham).

A ATJ manteve seu posicionamento de negativa ao provimento do recurso (fls. 430/440).

A Recorrente apresentou-se novamente nos autos, agora por meio de “*adendo aos memoriais*” (fls. 441/471 e documentos que seguem).

Em resumo, lembrou que a ATJ, ainda em Primeira Instância, havia aceitado a apropriação dos gastos com pessoal civil da merenda escolar (R\$ 835.909,82) e da importância correspondente ao PASEP contabilizado a menor no ensino (R\$ 137.232,95), elevando o cálculo efetuado pela inspeção a 23,80% - o qual foi considerado para fins de emissão do r. parecer combatido.

Relembrou o posicionamento favorável da SDG quanto aos precatórios, repasses a entidades que auxiliam no ensino, plano de saúde e seguro de acidente, de modo que aquela Direção entendeu que a aplicação atingiu ao mínimo constitucional – 25,02%.

Agora o Recorrente alegou que houve abatimento em duplicidade de valores no cálculo do ensino geral e no FUNDEB.

Afirmou sobre a existência de restos a pagar do exercício de 2007, glosados daquelas contas, que foram quitados entre 01.02 a 31.12.08 – os quais devem compor o percentual de investimento no ensino do ano de 2008.

Também, que seja possível verificar a existência de restos a pagar de 2008, glosados por não terem sido pagos até 31.01.09 – os quais também devem ser apropriados aos cálculos, considerando a posição adotada por esta E.Corte nas Pedido de Reexame das contas de 2008 da Municipalidade de São Bernardo do Campo (TC-2359/026/07).

Nesse sentido, alegou que a quantia de R\$ 228.848,82 de restos a pagar do exercício de 2008 – que deixou de ser paga até 31.01.09, não foi apropriada no ensino de 2009.

---

<sup>4</sup> **TC-2510/026/07 – PM Pirassununga – Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues – E. Tribunal Pleno em Sessão de 01.12.10 - Pedido de Reexame. Conhecido e Provido**

*“Embora respeitados todos os limites impostos tanto pela Constituição Federal como pela Lei de Responsabilidade Fiscal, as contas do Prefeito de Pirassununga, relativas ao exercício de 2.007, mereceram parecer desfavorável pela C.Segunda Câmara, em face da insuficiente aplicação dos recursos originários do FUNDEB (89,18%), no período examinado, assim como da falta de destinação do saldo remanescente durante o primeiro trimestre de 2.008.*

*(...)*

*Assim, agregando-se as mencionadas quantias relativas às despesas com as obras da quadra poliesportiva (R\$ 132.000,00) e com a quitação da importância relativa aos restos a pagar afetos ao FUNDEF (R\$ 296.864,90) ao montante de gastos efetuados com recursos do FUNDEB anteriormente apurado pela auditoria (R\$ 3.505.647,94 – 89,18%), **constata-se que a Administração Municipal aplicou 100,09% (R\$ 3.934.512,84) das verbas oriundas do mencionado fundo (R\$ 3.930.790,98), no exercício de 2007, em cumprimento ao § 2º, do artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/2007.** Ante o exposto, voto pelo provimento do Pedido de Reexame, a fim de que seja emitido parecer favorável às contas do Prefeito de Pirassununga, relativas ao exercício de 2007.*

Insistiu que a eventual falta de aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB não pode comprometer as contas.

Pretende que seja reintegrado aos cálculos do ensino de 2008 o valor referente ao saldo residual do FUNDEB de 2007 – R\$ 293.143,04, o qual teria sido aplicado em 2008.

Alegou que essa quantia foi glosada dos cálculos de aplicação no ensino de 2007, justamente por não ter sido comprovada a aplicação residual em 2008 – havendo duplicidade na exclusão.

Afirma que ao final do período possuía disponibilidade financeira no montante de R\$ 4.726.789,09, suficiente para cobrir os restos a pagar da educação - R\$ 1.625.145,75.

Por fim, reiterou o pedido para consideração das despesas com precatórios, AMMA, plano de saúde e seguro acidente de servidores.

E, em quadro explicativo, apresentou a seguinte proposta:

Receita de impostos e transferências	75.061.103,78	100,00%
Aplicação mínima no ensino	18.765.275,94	25,00%
Aplicação constante do parecer recorrido	17.862.550,45	
(+) Associação Beneficente Alda Miranda Matheus	105.727,01	
(+) Saldo residual do FUNDEB de 2007	293.143,04	
(+) Restos a pagar de 2007 – pagos em 2008	85.229,46	
<b>(+) Restos a pagar de 2008 – pagos após 31.01.09</b>	<b>225.234,82</b>	
<b>(+) Precatórios do ensino</b>	<b>157.659,33</b>	
(+) Seguro acidente	89.037,22	
(+) Plano de saúde dos servidores do ensino	333.216,00	
<b>TOTAL APLICADO</b>	<b>19.149.797,33</b>	<b>25,51%</b>

Pelo setor de cálculos da ATJ, foi lembrado que a fiscalização havia apurado índices de aplicação no ensino igual a 22,50% e, 87,15% no FUNDEB, em razão de suas glosas<sup>5</sup>.

Também lembrou que, com exceção da impugnação do repasse financeiro feito à AMMA (R\$ 105.727,01), as demais exclusões não vieram a

<sup>5</sup> **Quadro de despesas impugnadas reproduzido pela ATJ**

DESPESAS IMPUGNADAS	Recursos próprios	FUNDEB – 40%	FUNDEB – 60%
Uniforme escolar	R\$ 439.645,22		
Repasse financeiro à Associação Beneficente Alda Miranda Matheus		R\$ 105.727,01	
Recursos do FUNDEB recebidos em 2007 para aplicação em 2008		R\$ 117.257,22	R\$ 175.885,82
Restos a pagar não pagos até 31.01.09	R\$ 228.848,82		
<b>Subtotal</b>	<b>R\$ 668.494,04</b>	<b>R\$ 222.984,23</b>	<b>R\$ 175.885,82</b>
<b>Total</b>		<b>R\$ 1.067.364,09</b>	

ser contestadas, mas solicitada a inclusão de novas despesas, sob o argumento de que os registros contábeis foram revistos<sup>6</sup>.

Dessas despesas, a ATJ anotou que já havia aceitado, no cálculo dos 25% do ensino geral, e não no FUNDEB, aquelas referentes à folha de pagamento das merendeiras e a diferença do PASEP contabilizado a menor, de tal sorte que o percentual foi elevado a 23,80%.

Quanto às despesas com o plano de saúde dos servidores, seguro acidente, precatórios e convênio AMMA, a ATJ continuou não os aceitando, porque não foram apresentados fatos novos ao que já havia sido rechaçado em Primeira Instância.

A ATJ consignou, quanto aos precatórios, que consoante posição adotada por esta E.Corte nos autos do TC-1768/026/08 (PM de Diadema – Relator Conselheiro Renato Martins Costa – E.Tribunal Pleno em Sessão de 06.07.10), ditas despesas são relativas a litígios iniciados em exercícios anteriores, não se vinculando à aplicação do ensino em referência, sendo correta a sua exclusão do cômputo do setor.

Sobre a AMMA – Associação Beneficente “Alda Miranda Matheus”, não aceitou as despesas, por entender que a entidade desempenha atividades no contraturno escolar, caracterizando na grande maioria como assistência social.

Sobre o plano de saúde e seguro de acidente, lembrou que não foram aceitos ao cálculo do ensino nas contas de 2007.

Rechaçou o argumento de que tenha havido glosas em duplicidade.

Mas, ao contrário, quanto aos restos a pagar de 2007, glosados das contas de 2007, pagos em 2008, a ATJ entendeu possível a apropriação do montante pago entre fev/08 a 31.12.08 – no valor de R\$ 85.229,46.

6

<b>Folha de pagamento do pessoal civil da merenda escolar</b>	<b>R\$ 807.795,44</b>
Subvenções sociais repassadas a creches de educação infantil	R\$ 328.440,00
<b>PASEP – diferença do que foi contabilizado a menor</b>	<b>R\$ 137.232,85</b>
Precatórios pagos em 2008 com os professores do ensino	R\$ 157.659,33
Repasse convênio AMMA	R\$ 105.727,01
Seguro acidente	R\$ 89.037,22
Plano de saúde servidores do ensino	R\$ 605.689,50
Adiantamentos concedidos	R\$ 6.088,57
Aquisição de calhas para prédio da educação	R\$ 4.850,00
Utensílios de cozinha	R\$ 8.944,12
Aquisição de material esportivo	R\$ 22.322,71
Complementação de aposentadoria	R\$ 5.388,18
<b>Total</b>	<b>R\$ 2.279.174,93</b>

Também, quanto aos restos a pagar de 2008, pagos após 31.01.09, no montante de R\$ 225.234,82 (recursos próprios), anotou que havia disponibilidade financeira suficiente para sua cobertura, que não foram computados ao ensino de 2009 e, portanto, de forma excepcional, poderiam ser reintegrados ao cálculo do ensino.

Registrou quadro indicando que essa combinação elevaria o percentual de aplicação no ensino geral a 24,60%<sup>7</sup>.

E, quanto à exclusão dos “recursos do FUNDEB recebidos em 2007 e diferidos para aplicação em 2008” – no valor de R\$ 293.143,04, tendo em vista que não foram reconhecidos pela E.Corte como sendo custeados com o saldo residual do FUNDEB de 2007, pensa a ATJ que seja razoável aceitar-se que foram pagos com o FUNDEB de 2008, de modo a recompor o quadro de aplicação, elevando o investimento com dinheiro do Fundo a 90,20%<sup>8</sup>

A ATJ registrou que, ante ao novo cálculo do FUNDEB, a parcela antes não investida de R\$ 1.243.960,12, foi reduzida para R\$ 950.817,08 (R\$ 1.243.960,12 – R\$ 293.143,04).

E, finalmente, quanto ao saldo diferido,

*“Quanto ao apontamento que vinha sendo sustentado até o presente momento, no sentido de que o Município não havia comprovado a aplicação do saldo residual do FUNDEB de 2008, no primeiro trimestre de 2009, o Recorrente ofertou cópia do relatório da fiscalização relativo às Contas Anuais de 2009 (Processo TC-504/026/09 – fls. 506/544), destacando que, em 2009, o órgão fiscalizador não considerou na aplicação do FUNDEB o saldo residual de 2008.*

*Assim sendo, consideramos razoável as razões ora ofertadas, argumentando que, por critérios lógicos, tal anotação merece ser afastada nas contas de 2008”.*

Em seguida a i. Chefia de ATJ anotou pelo desprovimento do apelo (fls. 627/628).

7

<b>Receitas de arrecadação e transferências de impostos</b>	<b>R\$ 76.061.103,78</b>	<b>100%</b>
Aplicação no ensino reconhecida em Primeira Instância	R\$ 17.862.550,45	23,80%
(+) retorno da glosa relativa ao saldo residual do FUNDEB/07	R\$ 293.143,04	
(+) restos a pagar de 2007 – glosados das contas de 2007, pagos em 2008	R\$ 85.229,46	
(+) restos a pagar de 2008 – pagos após 31.01.09 – não computados em 2009	R\$ 225.234,82	
(=) Aplicação no ensino após análise do “adendo aos memoriais”	R\$ 18.466.157,77	24,60%

8

<b>Recursos do FUNDEB + rendimentos financeiros ajustados</b>	<b>R\$ 9.702.151,92</b>	<b>100%</b>
Total de despesas do FUNDEB validado em primeira instância	R\$ 8.458.191,80	87,18%
(+) retorno da glosa relativa ao saldo residual do FUNDEB 2007	R\$ 293.143,04	
(=) Total das despesas do FUNDEB após análise do “Adendo aos Memoriais ao Pedido de Reexame”	R\$ 8.751.334,84	90,20%

Agora a Recorrente apresenta, por meio do Expediente TC-26.204/026/11, protocolado nesta E.Corte em 08.08.11, peça denominada “*complementação do adendo aos memoriais*”.

Lembrou que as contas de 2009 da Municipalidade (TC-504/026/09) receberam parecer favorável desta E.Corte, na recente Sessão da E.Primeira Câmara em 10.05.11 – quando foram validados os percentuais de aplicação no ensino ajustados pela inspeção, nos quais não foram inseridos os restos a pagar de 2008 – pagos após janeiro/09, bem como não foram considerados os valores do FUNDEB de 2008 aplicados em 2009.

Por lógica, entende que ditos recursos devem ser considerados em 2008, sob pena de não serem apropriados em exercício algum.

Prossegue em seu argumento no FUNDEB, dizendo que, em 2009, a inspeção anotou que o valor lançado pela Municipalidade foi de R\$ 15.079.120,20, contudo, como havia recebido apenas R\$ 13.297.04021, procedeu a exclusão de R\$ 1.234.960,12 referente ao FUNDEB não aplicado de 2008.

Solicita que esse valor desconsiderado pela inspeção seja, agora, reincorporado na conta do FUNDEB 2008.

De outra linha, anotou que a equipe de inspeção havia ajustado a receita do FUNDEB, acrescentando R\$ 2.277.122,16, porque oriunda da “ação parceria educacional Estado/Município”, em decorrência da municipalização de escolas havida após o encerramento do censo escolar.

Ocorre que, conforme explica, ditas receitas não se enquadram na cesta de recursos utilização para constituição da base de cálculo do FUNDEB, sendo depositados em conta bancária específica.

Disse que o FUNDEB é formado por receitas taxativas, não sendo o caso dessa verba, contabilizada em fonte diversa, uma vez que distinta dos valores do Fundo, inclusive no tocante ao depósito bancário.

E, no mais, reitera os argumentos já apresentados anteriormente.

Anoto que a situação das últimas contas do Município apreciadas nesta E.Corte se encontram na seguinte situação:

2009	TC-504/026/07	Favorável (Aplicação: ensino 25,43% / FUNDEB 100%).
2007	TC-2510/026/07	Favorável (Aplicação: ensino 25,90% / FUNDEB 100,09%)
2006	TC-3373/026/06	Favorável [Aplicação: ensino 27,85% / Fundamental – 17,06% (68,24%)]
2005	TC-2921/026/05	Favorável (Aplicação: ensino 26,27% / Fundamental – 62,31%)

É o relatório.

## **VOTO**

### **Em preliminar,**

Conheço o Pedido de Reexame, porque foi formulado por parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 29.06.10 e apelo protocolado em 21.07.10*).

### **No mérito,**

Conforme exposto, as situações de relevo para o juízo desfavorável emitido sobre as contas disseram respeito (I) à falta de liquidação dos valores recebidos à conta do FUNDEB durante o período, bem como, (II) à insuficiente aplicação dos recursos provenientes da arrecadação e transferência de impostos na educação.

Antes de entrar no mérito das questões, devo registrar que o Município possui histórico favorável de investimentos no ensino, razão pela qual considero que os autos merecem maior atenção.

1) Primeiro, a respeito do FUNDEB, entendo que não seja procedente o pedido da Recorrente para que se exclua dessa receita o valor recebido a título de “*ação parceria educacional estado/município*”, no montante de R\$ 2.277.122,16.

Conforme se extrai dos registros contábeis da Origem, o Município transferiu para a formação do Fundo o valor de R\$ 8.937.028,20 (fls. 53/57 do Anexo I); e, em contrapartida, recebeu R\$ 7.267.087,14, registrados na rubrica “*transf. de recursos do fundebvpe*”, somada àquela transferência do Estado, totalizando **R\$ 9.702.151,92** (R\$ 2.277.122,16 + R\$ 7.267.087,14 + rendimentos financeiros), na exatidão do quadro elaborado pela inspeção.

A sistemática de transferências criadas pelo FUNDEF e, agora FUNDEB, vai à linha de que o ensino fundamental, e agora básico, tenha um investimento linear, estimado por aluno – independentemente da capacidade arrecadatória do Município.

E, a princípio, o chamado *Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município* tem a ver com a regulamentação da distribuição dos recursos do FUNDEB, à conta da municipalização do ensino<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> **Decreto 51673/07 | Decreto nº 51.673, de 19 de Março de 2007 de São Paulo - Disciplina a celebração de convênios objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental, mediante a transferência de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**

“JOSÉ SERRA, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, Considerando as disposições da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, que regulamenta o artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias e dá outras providências;

Considerando as disposições do Decreto nº 51.672, de 19 de março de 2007, que regulamenta, no âmbito do Estado de São Paulo, a gestão dos recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;

Considerando a necessidade de adequação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, instituído pelo Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996, alterado pelo Decreto nº 40.889, de 10 de junho de 1996, e posteriormente alterado pelo Decreto nº 43.072, de 4 de maio de 1998, adequado às disposições da Lei Federal nº 9.424,

No caso, o Município recebeu o chamado “*plus*” do FUNDEB, o qual não se soma à aplicação do ensino geral, mas que merece o tratamento dispensado pela Lei 11.494/97, no sentido de ser investido integralmente durante o exercício.

Superado o ponto, entendo importante observar que esta E.Corte considerou que o Município aplicou a totalidade dos recursos provenientes do FUNDEB nos exercícios de 2007 (TC-2510/026/07) e 2009 (TC-504/026/07).

Logo, é razoável reintegrar à aplicação do Fundo a glosa elaborada pela falta de utilização do saldo diferido de 2007 (R\$ 293.143,04) – porque nas contas de 2007 foi considerada a totalização dos recursos recebidos desse período; e, no mesmo sentido, também é possível reintegrar o saldo diferido de 2008 acusado pela ATJ (R\$ 950.817,08) – a ser aplicado até o final do primeiro trimestre/09, porque dito valor não veio a ser excluído no exame das contas de 2009.

Ao contrário, a Origem trouxe informações de que a inspeção sobre as contas de 2009 procedeu a exclusão do valor excedente investido naquele período (R\$ 1.234.960,12), uma vez que referente ao FUNDEB não aplicado de 2008.

Essa interpretação segue o entendimento da Assessoria Técnica, para quem a anotação deve ser afastada nas contas de 2008 – ora em exame.

Ademais, outras despesas consideradas à conta do ensino geral – conforme se verá adiante – em favor da Associação Beneficente Alda Miranda Matheus (R\$ 105.727,01), também devem ser reintegradas ao FUNDEB.

Considero assim, que a Origem esgotou os recursos transferidos à conta do FUNDEB e, consoante quadro elaborado pela Assessoria Técnica, que os pecados cometidos, os quais merecem firmes recomendações desta E.Corte, dizem respeito à falta de adequada contabilização dos recursos do Fundo, bem como, porque não se procedeu a aplicação do mínimo de 95% do montante recebido ainda dentro do exercício sob exame, situações passíveis de relevação, *excepcionalmente*, em razão das dificuldades criadas para a implantação da então recém editada Lei 11494/97 e do teor da **Deliberação TC-A-024468/026/11**, publicada no DOE 28.07.11, quando foi estabelecido que maior rigor sobre o tema se adotará a partir das contas de 2011.

II) No que diz respeito ao ensino geral, vê-se que a situação apresentada no r. parecer combatido, expresso no cálculo de ATJ foi o seguinte:

---

de 24 de dezembro de 1996, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério/FUNDEF que foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB aprovado no dia 19 de dezembro de 2006, através da Emenda Constitucional nº 53 e instituído pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, Decreta: (...)

<b>RECEITAS DE IMPOSTOS</b>	<b>R\$ 75.061.103,78</b>	<b>100,00%</b>
Aplicação mínima – 25%	R\$ 18.765.275,95	25,00%

<b>Despesas empenhadas com recursos próprios</b>	<b>R\$ 18.929.914,54</b>	
Ajustes após defesa prévia	(R\$ 1.067.364,09)	
Aplicação no ensino em 31.12.08	R\$ 17.862.550,45	23,80%
Valor faltante	R\$ 902.725,50	1,20%

Vê-se que, do percentual apurado pela inspeção, a ATJ já havia considerado as despesas com folha de pagamento do pessoal civil da merenda (R\$ 835.909,82) e diferença do PASEP contabilizado a menor no ensino (R\$ 137.232,85).

Agora, o que a Recorrente pretende é a consideração de uma série de despesas antes glosadas ou não lançadas, a fim de que esta E.Corte reconheça que o atendimento à determinação constitucional de investimentos mínimos na área educacional.

Os Órgãos Técnicos da Casa – ATJ e SDG divergiram da aceitação de algumas dessas despesas, de forma que a situação pode ser melhor explicada no quadro seguinte:

		<b>SDG</b>	<b>ATJ</b>
<b>Plano de saúde dos servidores</b>	R\$ 333.216,00	Sim	Não
<b>Seguro acidente</b>	R\$ 89.037,22	Sim	Não
<b>Precatórios</b>	R\$ 157.659,33	Sim	Não
<b>AMMA</b>	R\$ 105.727,01	Sim*	Não
<b>Restos a pagar de 2007</b>	R\$ 85.229,46	---	Sim
<b>Restos a pagar de 2008 – quitados após 31.01</b>	R\$ 225.234,82	---	Sim
<b>Saldo diferido do FUNDEB de 2007</b>	R\$ 293.143,04	---	Sim
<b>Total</b>	R\$ 1.289.246,88		

\*aceito em Primeira Instância pela SDG

Pois bem.

Inicialmente devo dizer que não é possível a aceitação das despesas com precatórios, uma vez que constituíram de situações que, efetivamente, não foram aproveitadas ao ensino durante o período sob exame.

Recentemente esta E.Corte se posicionou sobre a matéria, junto ao TC-1768/026/08 (PM Diadema. Relator Conselheiro Renato Martins Costa. E.Tribunal Pleno em 06.07.11.Pedido de Reexame. Não Provido), na seguinte conformidade:

*“Efetivamente, as despesas com precatórios referem-se a decisões judiciais pagas em 2008, porém relativas a valores pendentes, de litígios iniciados em exercícios anteriores. Não se vinculam a despesas do ensino de competência do exercício de 2008 e, por esta razão, é correta sua exclusão do câmputo do setor (fls.75/76 do anexo I).*”

No mesmo sentido, as dívidas com parcelamentos do INSS, IPRED e PASEP não se referem ao exercício financeiro de 2008. Decorrem de parcelamentos de dívidas de exercícios anteriores, conforme se depreende do subitem 7.4.1 do relatório.

Sendo assim, também nesse caso considero adequada sua exclusão das aplicações no ensino (fls. 73 e 77, 78, 80, 83, 85, 87, 89, 90 do anexo I).

(...)

Quanto aos dispêndios com precatórios trabalhistas de servidores da educação (R\$ 1.214.469,18), entendo procedente sua glosa, pois se referem a exercícios anteriores, decorrem de sentenças judiciais, possuem rubricas próprias (artigo 100 da Carta Federal) e diferem das despesas da educação, disciplinadas pela Lei Federal nº 9.394/96”.

No que tange aos restos a pagar de 2008, os quais não foram quitados até a data limite de 31 de janeiro de 2009, também considero que não possam ser aproveitados ao ensino, uma vez que os documentos contábeis de fls. 212/213 do Anexo II indicam que, embora empenhados à conta do ensino, **ditas despesas não foram processadas.**

Anoto que a jurisprudência desta E.Corte tem considerado, apenas, os restos a pagar quitados até o final de 31 de janeiro do exercício seguinte, tomando emprestado aqui, t recho do voto que proferi no Pedido de Reexame das contas de 2008 da Municipalidade de Americana (TC-1541/026/08 - E.Tribunal Pleno em Sessão de 11.05.11), conforme segue:

*“Melhor sorte não deve incorporar a pretensão do Recorrente para que os valores de restos a pagar do próprio exercício, quitados após a data limite de 31 de janeiro de 2009.*

*É bem verdade que o Recorrente invocou o precedente jurisprudencial constante nos autos do TC-2359/026/07<sup>10</sup>, quando esta E.Corte aceitou, de forma excepcional, que os restos a pagar inscritos em 2007, quitados entre fevereiro e dezembro do ano seguinte (2008) fossem considerados na aplicação daquelas contas, porque não aproveitados na aplicação de 2008.*

*Mas também é verdade que, daquelas contas, extrai-se que o e. Relator fez expressa ao fato de que a pretensão encontrava óbice na corrente jurisprudencial desta E.Corte, citando a exemplos os processos TC-003433/026/06 – Prefeitura de Terra Roxa, TC-002616/026/05 – Prefeitura de Araçoiaba da Serra, TC-003285/026/06 – Prefeitura de Cássia dos Coqueiros e TC-002468/026/07 – Prefeitura de Leme.*

*Pois bem, tenho defendido que a Educação se destaca dos demais direitos sociais constitucionalmente protegidos (art. 6º, caput, art. 35, III, c/c art. 205 e ss), motivada pelo esforço histórico “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205, caput).*

*Em harmonia, determina, taxativamente, que os Municípios apliquem anualmente 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante da arrecadação e transferência de impostos (art. 212).*

---

<sup>10</sup> TC-2359/026/07 – Municipalidade de São Bernardo do Campo – Contas de 2007 - Pedido de Reexame – Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues – E.Tribunal Pleno 08.12.10

Para tanto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação impôs a transferência regular dos recursos – a cada 10 (dez) dias, para as contas vinculadas ao ensino<sup>11</sup>, exatamente para garantir o cumprimento da vontade do legislador constituinte.

Nessa lógica, findo o período de competência de arrecadação (31 de dezembro), os Municípios têm até 10 de janeiro para proceder a transferência à conta vinculada do ensino; e, em razão da razoabilidade, a construção jurisprudencial desta Corte estabeleceu que o pagamento dos restos a pagar deve ser feita até 31 de janeiro<sup>12</sup>.

Não há nenhuma novidade nessa posição, antes já conhecida dos Órgãos Jurisdicionados, até mesmo pela lição contida no Manual próprio desta E.Corte<sup>13</sup>.

Portanto, não me parece razoável aceitar que Município, possuindo disponibilidade financeira suficiente para a quitação dos restos a pagar não o faça dentro do período determinado pela jurisprudência dominante nesta Corte.

Nesse sentido é o norte para o qual aponta a mencionada **Nota Técnica SDG nº 41/08**, com o intuito de **“afastar, de vez, artifícios contábeis que atentam contra o adequado financiamento de setores constitucionalmente protegidos”,** porque **“considerando que, sob o art. 69, § 5º da LDB (repasso decendial) e sob a vinculação monetária do fundo especial que financia toda a Saúde (EC nº. 29, de 2000), a Educação e a Saúde têm uma quase imediata disponibilidade financeira para suas despesas, ante essa inequívoca cobertura financeira, razão não há para que as correlatas despesas não sejam liquidadas e quitadas até, no máximo, 31 de janeiro do ano subsequente”**.

Ocorre ainda, conforme frisado pelo Recorrente, **que as despesas inscritas em restos a pagar de 2007 não haviam sido liquidadas até a data limite de 31 de janeiro de 2008, motivando até então a sua falta de seu pagamento** (p. 299).

(...)

**Ora, se as despesas não foram liquidadas, não há como entendê-las por efetivo investimento no ensino daquele exercício<sup>14</sup>, porque a vontade do**

<sup>11</sup> Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9394/96

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

(...)

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

<sup>12</sup> Contas da Municipalidade de Cotia, exercício 2001 – Relator e. Conselheiro Renato Martins Costa. Sessão do E.Tribunal Pleno do dia 01.06.05; contas da Municipalidade de Monte Castelo, exercício 2004 – Relator e. Fulvio Julião Biazzi. Sessão do E.Tribunal Pleno do dia 09.05.07.

<sup>13</sup> “Quanto aos demais recursos, a Tesouraria Central da Prefeitura deve entregar, a cada dez dias, o dinheiro que pertence à Educação do Município. É o que determina o art. 69, § 5º, LDB.

Para tanto, serão feitos depósitos nas contas vinculadas à MDE.

Caro contrário, as autoridades competentes serão responsabilizadas, civil e criminalmente.

Por tudo isso, a Secretaria ou Departamento de Educação terá disponível os recursos para honrar as despesas já comprometidas (empenhadas).

Portanto, o valor dos restos a Pagar da Educação deve estar coberto consoante o saldo de suas contas vinculadas.

Senão, das duas, uma: ou a Tesouraria Central não vem repassando, no prazo, os recursos da Educação, ou esta não faz planejamento de caixa (empenhos maiores que a previsão de repasses financeiros). As duas situações merecerão destaque negativo nos relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Cabe destacar que o saldo a descoberto vem sendo, por esta Corte, expurgado da aplicação orçamentária”.

<sup>14</sup> Lei 4320/64

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

**Legislador Constituinte não se cumpre pelo simples jogo contábil no registro de empenhos junto à Origem.**

*Aliás, não é sem razão que já há algum tempo os Relatórios de Auditoria vêm lançando os Índices de Desempenho Operacional, exatamente para chamar a atenção dos Ordenadores de Despesa, bem como dos demais órgãos de controle externo, para que a condução dos investimentos no setor atenda aos preceitos da eficácia e efetividade.*

*Assim, não me impressiona a argumentação ofertada, uma vez que, via de regra, não se pode aceitar à conta do ensino, os pagamentos de restos a pagar não liquidados até a data limite de 31 de janeiro do ano seguinte à sua inscrição”.*

Por outro lado, entendo possível a aceitação das despesas antes não lançadas com o plano de saúde dos servidores, seguro acidente, AMMA, restos a pagar de 2007 quitados em 2008 e, também, a reintegração do saldo diferido do FUNDEB de 2007, que havia sido glosado do ensino geral.

**A soma dessas despesas alcança R\$ 906.352,73 – superando, assim, o valor faltante para cumprimento da aplicação mínima do ensino, agora se fixando em exatos 25,00% (R\$ 18.768.903,18).**

Tomo por fundamentação as anotações da SDG, em sua manifestação em Primeira Instância, quanto à beneficiária AMMA – Associação Alda Miranda Matheus, porque, a princípio e sob a orientação do princípio da legitimidade dos atos da Administração, as atividades desenvolvidas são predominantemente educacionais, em horário alternativo à escola, disponibilizados aos alunos da rede pública, e não somente assistenciais, ainda que voltadas, especialmente, para crianças em situação de risco pessoal e social (fls. 186 e fls. 157/161).

Quanto aos valores despendidos em face do trabalho desenvolvido pelos servidores da educação – plano de saúde e seguro acidente, entendo que consistem em benefícios que vem se ampliando também à classe dos obreiros públicos, a exemplo do que já vinha sendo adotados há muito tempo nas entidades privadas.

Anoto, tão somente, que a Recorrente esclareceu que o valor lançado à conta do ensino geral se restringe a R\$ 333.216,00 (fl.461).

Os restos a pagar de 2007 foram, na verdade, quitados em 2008, sendo amplamente aceito pela jurisprudência desta Corte que devam ser considerados dentro do exercício em que foram efetivamente empregados.

E, finalmente, no que tange ao saldo residual do FUNDEB, a sua reintegração se prende às motivações já expostas no item especificamente apreciado.

---

II - a importância exata a pagar;  
III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.  
§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:  
I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;  
II - a nota de empenho;  
III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Nessa conformidade, **voto pelo provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de emitir novo parecer sobre as contas, agora **favorável à sua aprovação**, com recomendações para que a Origem proceda ao rígido controle contábil dos investimentos (receitas e despesas) vinculados ao ensino geral e ao FUNDEB; e, também, para que determine o pagamento das despesas gerais até a data limite de 31 de janeiro do exercício seguinte – a rigor do art. 212 da CF/88 e jurisprudência dominante nesta E.Corte; e, quanto ao saldo diferido do Fundo, quitadas até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte das contas em referência.