

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 30.03.11

ITEM Nº 020

TC-002113/026/08

Município: Salto de Pirapora.**Prefeito(s):** Joel David Hadadd.**Exercício:** 2008.**Requerente(s):** Prefeitura Municipal de Salto de Pirapora - Joel David Haddad - Prefeito.**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 20-07-10, publicado no D.O.E. de 24-08-10.**Advogado(s):** Cristiane Piazzentin, Daniela Francine Torres, Élio Rosa Batista e outros.**Acompanha (m):** TC-002113/126/08 e Expediente(s): TC-000787/009/08, TC-000928/009/09 e TC-022714/026/09.**Auditoria atual:** UR-9 - DSF-I.**Senhor Presidente, Senhores Conselheiros**

Cuida-se de análise do **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo Sr. Joel David Haddad, então Prefeito do Município de **Salto de Pirapora**, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 20.07.10¹, apreciando suas contas relativas ao exercício de 2008, emitiu-lhe **parecer desfavorável** em razão de falhas graves no que toca à insuficiente aplicação no ensino geral, fixada em 23,5%; bem como, da aplicação de apenas 87,1% dos recursos do Fundeb durante o exercício²; além de gastos com publicidade e propaganda oficial superiores aos três últimos exercícios.

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 20.07.10, estava formada pelos ee. Conselheiros Cláudio Ferraz de Alvarenga – Presidente e Relator, Antonio Roque Citadini e Eduardo Bittencourt Carvalho.

² Quadro elaborado pela Auditoria – fl. 49

Receitas de impostos e transferências de impostos	R\$ 36.266.580,08	
Ajustes efetuados pela fiscalização		
Receitas de impostos e transferências de impostos ajustadas	R\$ 36.266.580,08	
Aplicação mínima com recursos próprios	R\$ 9.066.645,02	25,00%
Recursos próprios		
Total das despesas do ensino com recursos próprios	R\$ 3.756.280,52	
Recursos do Fundeb	R\$ 5.272.638,20	
Aplicação mínima com total de recursos do Fundeb	R\$ 5.009.006,29	95,00%
Aplicação mínima com profissionais do magistério	R\$ 3.163.582,92	60,00%
Despesas com recursos do Fundeb		
Despesas com profissionais do magistério	R\$ 3.365.273,33	63,83%
Demais despesas – máximo 40%	R\$ 1.871.536,36	35,50%
Exclusões	R\$ 642.408,46	
Demais despesas apuradas	R\$ 1.229.127,90	23,31%
TOTAL GERAL APLICADO COM RECURSOS DO FUNDEB	R\$ 4.594.401,23	87,14%
Rendimentos de aplicação financeira	R\$ 65.123,70	
Despesas do Fundeb elegíveis para aplicação no ensino	R\$ 4.529.277,53	
Desatendimento à aplicação mínima de 95% - valor faltante	R\$ 414.605,06	
Valor para aplicação no 1º trimestre do exercício seguinte	R\$ 678.236,97	
Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino		
Total das despesas do ensino com recursos próprios	R\$ 3.756.280,52	
Despesas do Fundeb elegíveis	R\$ 4.529.277,53	
Total das despesas elegíveis na educação	R\$ 8.285.558,05	
Valor efetivamente retido no Fundeb	R\$ 246.274,42	
Aplicação no ensino em 31.12	R\$ 8.531.832,47	23,53%

A r. decisão proferida especificou que as demais falhas subsistentes reforçaram a conclusão contrária à aprovação das contas³ (fls. 153/161).

A r. decisão combatida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 24.08.10 (fl. 162/163), e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 20.09.10 (fls. 166/183 e documentos que acompanham).

Agora, nessa fase recursal, pretende o Recorrente a reforma da decisão, pugnano pela regularidade das contas.

De suas razões, anota que as exclusões lançadas à conta dos restos a pagar com recursos próprios não quitados até 31.01.09, no montante de R\$ 598.985,23, e da parcela diferida do Fundeb 2007 são infundadas.

Afirma que preencheu novamente a planilha estabelecida pelas Instruções TCESP e chegou à aplicação final de 26,05%.

Alega que as despesas em análise foram quitadas dentro do primeiro trimestre do exercício subsequente ao auditado, discriminando as datas de pagamento em período que corresponde a 02.02.09 a 12.03.09, no montante de R\$ 131.103,89.

Registra que estes pagamentos informam a falta de desídia da Municipalidade no tocante aos investimentos no setor educacional.

Destaca que houve um atraso decorrente de problemas enfrentados para a licitação de uma obra vinculada ao ensino, inclusive no período de sua execução contratual, já que os pagamentos à construtora se deram entre 06.04.09 a 09.09.09, no montante de R\$ 467.881,34.

³ **Trecho de interesse do r. voto proferido:**

"2.2 Mas, apesar desses indicadores favoráveis, as contas se ressentem de irregularidades graves, que determinam a emissão de parecer desfavorável.

A) Assim é que o investimento total no ensino, consoante concordam todos os órgãos de instrução e técnicos do Tribunal, ficou abaixo do exigido pelo artigo 212 da Constituição, pois correspondeu a apenas 23,5% da receita de impostos. Trata-se de falha suficiente para comprometer a totalidade das contas, pois tipifica descumprimento frontal de limite expressamente fixado na Carta Política do País.

B) Também impede a aprovação das contas o descumprimento do artigo 21, "caput", da Lei n. 11.494/07, eis que o Município não aplicou 95% dos recursos oriundos FUNDEB durante o exercício (investiu apenas 87,1%). O valor diferido para o primeiro trimestre do ano seguinte superou, portanto, o limite previsto no artigo 21, caput, da Lei n. 11.494/97.

C) Outras falhas apontadas nas contas reforçam a conclusão contrária à aprovação das contas.

Como registrou a Auditoria (fl. 73), o Município realizou gastos de publicidade e propaganda oficial com infração ao artigo 73, VI, "b", da Lei n. 9.504/97. Ao longo de 2008, os gastos superaram a média despendida nos três exercícios anteriores (2005-2007). Ademais, como anotou SDG, "a Prefeitura não apresentou quais os valores de gastos de julho a dezembro, comprovando que todo o quantum correspondeu a despesas com publicação oficial".

Subsistem, ainda, outras falhas de menor gravidade, caracterizadas no relatório da Auditoria e não eliminadas pela defesa, nos itens "Planejamento da Execução Física" (a limitação da autorização para abertura de créditos suplementares em percentual superior à inflação é medida de prudência fiscal, que concorre para o equilíbrio das contas), "Índice Paulista de Responsabilidade Social", "Outros Índices de Desempenho Operacional", "Fiscalização das Receitas", "Renúncia de Receitas", "Dívida Ativa", "Royalties" e "Instruções e Recomendações deste Tribunal".

2.3 Nos termos das Instruções deste Tribunal estão sendo tratados em processos próprios os recursos transferidos ao terceiro setor (fls. 60/61); assim também as admissões de pessoal por concurso público e por prazo determinado; as contas anuais da FUNDAÇÃO PÚBLICA DA PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS; as aposentadorias e pensões concedidas no exercício fiscalizado (fls. 65/66).

2.4 Os expedientes anexos TC-787/009/08, TC-928/009/09 e TC-022714/026/09 (cf. item 1.3) e o acessório, também, anexo, TC-2113/126/08 (acompanhamento da gestão fiscal) tratam de assuntos abordados no relatório da Auditoria e serviram de subsídio para o exame das contas. Devem, portanto, permanecer apensados a estes autos.

2.5 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas em exame.

Determino que os expedientes TC-787/009/08, TC-928/009/09 e TC-022714/026/09 e o processo acessório TC-2113/126/08 permaneçam apensados a estes autos.

Determino, por fim, que, em atenção ao que consta do expediente TC-022714/026/09, se oficie ao Ministério Público, encaminhando cópia do parecer expedido, das correspondentes notas taquigráficas e de fls. 45/46 dos autos (relatório de auditoria).

Defende que dita obra estava vinculada à programação de investimentos do exercício de 2008, conforme previsto no PPA.

Quer dizer com isso que situações imprevisíveis impediram a liquidação de parte de despesas vinculadas à educação de 2008, ocorrendo ao longo do exercício de 2009.

Lembra que a ATJ já havia se posicionado, nas contas da Prefeitura Municipal de Itapetininga – TC-2273/026/0, no sentido de que restos a pagar quitados após 31 de janeiro do seguinte poderiam ser considerados no ensino.

Também faz lembrança de que nos autos do TC-2212/026/07, referentes às contas de 2007 da Prefeitura Municipal de Barueri, esta E.Corte considerou, mediante posicionamento da ATJ, despesas inscritas em restos a pagar com disponibilidade financeira, quitadas no decorrer no exercício seguinte.

E, no mais, o Recorrente refere-se às despesas com publicidade e propaganda oficial, confirmando que os gastos foram necessários à publicação dos atos da gestão fiscal.

Invoca que o valor empenhado a tal título foi de R\$ 23.262,60 e não R\$ 32.639,70, o qual não supera os gastos dos últimos três anos, nem tão pouco à média do exercício anterior.

Em seguida, pela Assessoria Técnica foi consignado que a discordância do Recorrente recai sobre a glosa do valor correspondente aos restos a pagar vinculados ao Fundeb/08, não quitados até 31.01.09, situação para a qual já havia se manifestado no sentido de que esta Corte não considera, para efeito dos cálculos do ensino, despesas não quitadas até aquela data.

A ATJ registrou que a respeito dos argumentos abordando restos a pagar quitados em fevereiro e março/09, no valor de R\$ 131.103,89, objetivando reintegração no ensino, com fulcro no § 2º, do art. 21, da Lei 11.494/07, já haviam sido analisados e rejeitados.

De igual modo, a ATJ indica que os restos a pagar pagos após março/09, no valor de R\$ 467.881,34, também se enquadram no entendimento da impossibilidade de ser recepcionado no percentual do ensino, com o agravante de se enquadrarem na categoria de *“restos a pagar não processados”*.

Das razões apresentadas, opina a ATJ pela procedência somente da parte que aborda a parcela diferida do Fundeb de 2008 – R\$ 35.828,51, aplicada no primeiro trimestre de 2009, não se confundindo com restos a pagar.

Assim, a ATJ formulou quadro indicando que, acolhida a parcela diferida do Fundeb, a **aplicação no ensino foi elevada a 23,62%**, ainda assim, infringindo o art. 212 da CF/88.

E, relativamente ao **Fundeb**, não há alteração processual pois, em razão das glosas nas despesas (restos a pagar não quitados até 31.01.09 e parcela diferida oriunda de 2007), as despesas validadas em 2008, corresponderam a **87,14%**, infringindo o disposto no “caput” do art. 21 da Lei 11494/07, que disciplina a aplicação integral desses recursos (fls. 219/229).

A i. Chefia de ATJ, considerando a manifestação de seu preopinante, propôs o não provimento do apelo (fls. 230/231).

A SDG lembrou que a Prefeitura havia anotado sua aplicação no ensino correspondente a 26,22%, índice que não prevaleceu em face das exclusões da Auditoria, indicando investimentos de tão somente 23,53%.

Anotou que as justificativas ofertadas repetem os argumentos anteriores, quando foi firmado que esta E.Corte tem se pautado pela efetiva quitação de restos a pagar até 31 de janeiro do ano seguinte.

Desse modo, acolhendo a detalhada análise do setor especializado de ATJ, entende a SDG que o Município andou mal na educação, porque a aplicação no ensino geral foi de 23,62% - em face da inclusão da parcela diferida de R\$ 35.828,51 de 2008 aplicada dentro do 1º trimestre/09, bem como, porque o investimento com recursos do Fundeb no período foi de 87,7%.

Concluiu a SDG pelo não provimento do recurso (fls. 232/234).

É o relatório.

VOTO

Em preliminar,

Conheço o Pedido de Reexame, uma vez que o recurso é adequado, foi formulado por parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 24.08.10 e apelo protocolado em 20.09.10*).

No mérito,

As principais questões que levaram a E. Primeira Câmara à emissão do r. parecer desfavorável às contas, como relatado, se referem à falta de aplicação mínima dos recursos provenientes da arrecadação e transferências de impostos na educação, bem como, porque quanto ao Fundef, não procedeu a aplicação desses recursos durante o exercício em exame.

De regra, o Recorrente quer fazer valer despesas inscritas em restos a pagar, inclusive não processadas, as quais somente vieram a ser quitadas após a data de 31 de janeiro do exercício seguinte.

É evidente que a pretensão não pode ser acolhida, porque os restos a pagar do ensino devem ser quitados até 31 de janeiro do exercício seguinte ao seu empenho.

Sobre o tema já me posicionei nos autos do TC-2619/026/07, contas de 2007 da Municipalidade de Barra do Chapéu⁴, em termos que podem ser aqui aplicados:

E, com relação aos restos a pagar, destaco que a CF/88 determina, taxativamente, que os Municípios apliquem anualmente 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212).

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 ensino⁵, exatamente para garantir o cumprimento da vontade do legislador constituinte.

Não há nenhuma novidade nessa posição, antes já conhecida dos Órgãos Jurisdicionados.

Aliás, essa é a lição contida no Manual próprio desta E.Corte:

⁴ TC-2619/026/07 – Parecer desfavorável - confirmado pelo E.Tribunal Pleno em Sessão de 02.12.09

⁵ **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.

“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.

Caso 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”.

Por consequência dessa determinação normativa, é que se extrai o posicionamento deste E.Corte de que os restos a pagar devem ser liquidados até o dia 31 de janeiro do exercício seguinte⁶.

E, desse modo, 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.

⁶ Contas da Municipalidade de Cotia, exercício 2001 – Relator e. Conselheiro Renato Martins Costa. Sessão do E.Tribunal Pleno do dia 01.06.05

Merece destaque aquela relacionada ao Ensino, de crucial importância na análise das contas.

Inicialmente, vale lembrar que o comando do artigo 69, § 5º, da Lei nº 9.394/96, estabelece a obrigação de repasses aos órgãos responsáveis pela educação, no prazo de 10 dias, dos recursos a serem destinados ao ensino, não mais se justificando a existência de restos a pagar sem o devido suporte financeiro e, menos ainda, o cômputo dos correspondentes valores como efetiva aplicação no setor.

Os restos a pagar devem, pois, estar sempre cobertos com recursos depositados em conta específica; do contrário, não haveria sentido na obrigatoriedade do repasse.

Assim, à vista da profunda alteração que representou em relação ao critério anteriormente em vigor (“regime de competência”), a jurisprudência desta Corte, depois de condescender com período de ajustamento à nova disciplina⁶, passou a exigir, já nas contas de 2000, o exato cumprimento da imposição legal. Nesse sentido, definiu que somente podem ser computadas as despesas de ensino inscritas em restos a pagar se presentes dois requisitos: a existência de cobertura financeira em conta específica; a liquidação até o final do primeiro mês do exercício seguinte.

É que o referido § 5º, do artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabeleceu que devem ser transferidos ao órgão responsável pela educação os “recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente”. Portanto, é absolutamente razoável que sejam computadas as despesas inscritas em restos a pagar liquidados, com recursos transferidos dentro do prazo legal, durante o correr de janeiro, período necessário e suficiente para adoção das providências normais de quitação das obrigações.

Dessa forma, na particular situação do autos, despesas liquidadas com recursos repassados à Prefeitura em 27 de dezembro de 2001 só poderiam ser computados como aplicação do aludido exercício se liquidadas até 31 de janeiro de 2002, o que efetivamente não ocorreu.

Contas da Municipalidade de Monte Castelo, exercício 2004 – Relator e. Fulvio Julião Biazzi. Sessão do E.Tribunal Pleno do dia 09.05.07

A respeito do dinheiro porventura existente junto às demais contas da Prefeitura, em valores que, na visão do Recorrente, suportariam os restos a pagar sem disponibilidade financeira, o argumento também não presta socorro ao Apelo, pois, conforme expressa regra nos §§ 5º e 6º, do artigo 69, da LDBE, se tais valores estivessem destinados à educação - sem esquecer que poderiam estar reservados a outro tipo de despesa, deveriam ter sido repassados às contas específicas, no prazo de 10 (dez) dias da sua arrecadação.

Isto porque, da inteligência da regra invocada, conclui-se que não se pode trazer, a qualquer tempo, qualquer valor existente em outras contas, a finalidade de cobrir – formalmente, deficiência de caixa daquelas específicas da educação.

No que diz respeito à consideração das despesas listadas pelo Recorrente, inscritas em restos a pagar e pagas até o final do exercício seguinte, conforme indicado pela Assessoria Técnica, já haviam sido consideradas, e só poderiam sê-las, para fins de fixação de percentual no parecer emitido (24,64%), as despesas quitadas até janeiro do exercício ulterior (R\$ 21.026,53), consoante decisões predominantes desta E. Casa.

Assim, o Recorrente não consegue nessa fase recursal, conforme indicado pela Assessoria Técnica e SDG, reverter as situações que se mostram graves e suficientes, ainda que isoladamente, para a rejeição dos demonstrativos.

Basta dizer que as razões do recurso são frágeis e insuficientes à reforma do r. parecer desfavorável à aprovação das contas.

No mais, o documento antes apresentado em sua defesa confirma que o empenho em favor de gastos com publicidade e propaganda no período foi de R\$ 32.639,70.

Aproveita tão somente ao Recorrente, nos termos indicados pelo setor especializado da ATJ, que a aplicação no ensino geral foi elevada a 23,62%, mas ainda assim insuficiente frente ao mínimo disposto no art. 212 da CF/88.

Nessa conformidade, **voto pelo improvimento** do Pedido de Reexame interposto, mantendo-se a r. decisão combatida, pelos seus próprios fundamentos, alterando-se, no entanto, o índice de aplicação no ensino geral, agora para 23,62%.