

TC-001578/026/08

Município: Charqueada.

Prefeito(s): Hélio Donizete Zanatta.

Exercício: 2008.

Requerente(s): Hélio Donizete Zanatta - Ex-Prefeito.

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): Matheus Ricardo Jacón Matias, Paulo Sérgio de Oliveira, Fernando Piva Ciaramello e outros.

Acompanha(m): TC-001578/126/08 e Expediente(s): TC-000262/010/09.

Auditoria atual: UR-10 - DSF-I.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. Hélio Donizete Zanatta, na qualidade de ex-Prefeito da Municipalidade de Charqueada, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 14.06.10¹, apreciando suas contas relativas ao exercício de 2008, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável** em razão de falhas graves no que toca à **falta de destinação de recursos do FUNDEB a teor da regra do art. 21, § 2º, da Lei 11.494/07**²(fls. 345/357).

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 14.06.10, estava formada pela e. Substituta de Conselheira Maria Regina Pasquale – Relatora, e pelos ee. Conselheiros Antonio Roque Citadini – Presidente em exercício, e Eduardo Bittencourt Carvalho.

² **Trecho de interesse do r. voto proferido:**

2.1 A instrução dos autos demonstra irregularidades, suficientes, ainda quando isoladas, para comprometer as contas.

2.2 Assim é que, após exclusões efetuadas pela Auditoria, o Executivo não destinou os recursos do FUNDEB a teor da regra do artigo 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07.

2.3 Ademais, apesar do resultado orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial superavitário, a Auditoria (fl. 36) apontou que as receitas foram subestimadas, desatendendo o artigo 30, da Lei n. 4.320/64 e houve inconsistências nos registros, ficando prejudicada a informação quanto a real dívida do Município.

As inconsistências nos demonstrativos contábeis, com distorções nos índices e resultados (fls. 33/35 e fls. 37/41), demonstram que o Executivo contrariou o princípio da transparência fiscal (artigo 1º, § 1º, da LRF), da evidência contábil (artigos 83, 85, 87, 89 e 98 todos da Lei n. 4.320/64) e da competência (artigos 50, II, da LRF e 35, II, da Lei n. 4.320/64), além dos artigos 102, 103, 104 e 105, todos da Lei n. 4.320/64. Como resume a Resolução n. 785/95 do Conselho Regional de Contabilidade, item 1.1.2, “as informações geradas pela Contabilidade devem propiciar aos seus usuários base segura às suas decisões, pela compreensão do estado em que se encontra a Entidade, seu desempenho, sua evolução, riscos e oportunidades que oferece”. Os demonstrativos elaborados pelo Município não servem a essa finalidade, que é a razão de ser de sua própria existência.

2.4 Além disso, outras falhas, agora subsistentes, já haviam recebido, em exercícios anteriores, recomendações de regularização deste Tribunal, ainda não atendidas (cf. item 1.7, retro). Essa resistência ao cumprimento da Lei e das recomendações do Tribunal, a reforçar a conclusão desfavorável às contas.

2.5 Os repasses públicos ao terceiro setor estão sendo analisados em autos próprios (fls. 41/42). Também em autos específicos estão sendo tratadas as admissões de servidores, por meio de concurso público (fls. 46). E, no exercício fiscalizado não houve admissões por tempo determinado (fl. 46).

O acessório TC-1578/126/08 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) trata de assuntos abordados pela Auditoria e serviu de subsídio para o exame das presentes contas.

Devem, pois, permanecer apensado a estes autos.

O expediente anexo TC-000262/010/09 enseja a tramitação autônoma para instrução complementar, tendo em conta que as questões abordadas no referido expediente não foram devidamente esclarecidas pelo Responsável.

2.6 Assim, voto pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas em exame.

Determino que o acessório TC-1578/126/08 permaneça apensado a estes autos.

E, determino a tramitação autônoma do TC-000262/010/09.

Anoto que o r. voto condutor fez consideração ao resultado alcançado, tendo em vista as exclusões efetuadas pela Auditoria³.

Também registro, que a ATJ já havia elevado o percentual de aplicação no ensino geral a 25,74%; a valorização do magistério a 60,11%; e, a aplicação do Fundeb a 98,84%, com indicação de que não foi aplicado valor diferido de R\$ 54.440,69, equivalente a 1,16%⁴ desse Fundo.

O r. voto condutor estabeleceu ainda, conforme anotado pela Auditoria, que as receitas foram subestimadas, desatendendo o art. 30, da Lei 4320/64, havendo inconsistências nos registros, prejudicando a informação quanto à real dívida do Município.

A r. decisão combatida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 29.06.10 (fl. 359), e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 23.07.10 (fls. 400/406 e documentos que acompanham).

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

³ **Quadros elaborados pela Auditoria**

Receitas de impostos e transferências de impostos	14.586.500,41	
Ajustes efetuados pela fiscalização		
Receitas de impostos e transferências de impostos ajustadas	14.586.500,41	
Recursos do Fundeb + rendimentos financeiros	4.673.922,70	
Ajustes efetuados pela fiscalização	-	
Recursos do Fundeb + rendimentos financeiros ajustados	4.673.922,70	
Despesas empenhadas recursos próprios	3.842.446,91	
Ajustes efetuados pela fiscalização	(277.035,25)	
Aplicação no Ensino em 31.12.2008: caput do artigo 212 da C.F.	3.565.411,66	24,44%
Fundeb Magistério empenhadas: mínimo 60%	2.809.624,66	60,11%
Ajustes efetuados pela fiscalização		
Fundeb Magistério empenhadas ajustadas: mínimo 60%	2.809.624,66	60,11%
Fundeb Demais Despesas empenhadas: máximo 40%	1.864.298,04	39,89%
Ajustes efetuados pela fiscalização	(203.748,11)	
Fundeb Demais Despesas empenhadas ajustadas: máximo 40%	1.660.549,93	35,53%
Total das despesas com Fundeb	4.470.174,59	95,64%
Houve atendimento à aplicação mínima de 95,00%	-	
Montante do Fundeb não aplicado até 31.12.2008	203.748,11	4,36%

Restos a Pagar não pagos até 31/01 do exercício seguinte (1)	72.476,40
Cancelamentos de Restos a Pagar da Educação	-
Alimentação infantil	
Merenda Escolar no Ensino Fundamental	
Pessoal em desvio de função (art. 71, VI, LDB)	
Encargos Sociais: Pessoal em desvio de função	
Receita adicional do Salário-Educação (valor empenhado)	
Receita adicional auxílios e subvenções do Estado e União (valor empenhado)	
Rendimentos de contas bancárias da Educação	110.241,94
Cestas de Natal, multas de trânsito, tarifas bancárias etc	
Despesas com Ensino Médio	
Despesas com Ensino Superior	
Demais despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB	94.316,91
Mochilas	
Uniformes	
Outras	
Total das exclusões	277.035,25

Restos a Pagar da Educação e Disponibilidades Financeiras

Disponibilidades da Educação em 31.12.	2008	584.640,22
Restos a Pagar da Educação em 31.12.	2008	367.188,37
Suficiência financeira da ordem de:		217.451,85

NOTA: Disponibilidades da Educação em 31/12/08: R\$ 340.741,76 + R\$ 243.898,46 (Fundeb) – fls. 252 – Anexo II.
Restos a Pagar em 31/12/08: R\$ 182.195,69 + R\$ 184.992,68 (Fundeb) – fls. 323/324 – Anexo II.

⁴ **Recursos do FUNDEB**

Restos a pagar não pagos até 31.01.09	-	R\$ 42.690,69
Despesas com Fonoaudiologia	-	R\$ 11.750,00
Total		R\$ 54.440,69

De suas razões, argumenta que deixou saldo em conta-corrente do FUNDEB de R\$ 243.898,46, para uma conta de restos a pagar no valor de R\$ 184.992,68.

Chama a atenção para o fato de que o mandato terminou em 31.12.08, quando a Prefeitura tinha plenas condições de quitar, até 31.01.09, esses valores inscritos em restos a pagar, haja vista a suficiência financeira.

Registra, no entanto, que o atual Mandatário não o fez.

Detalha que parte de ditos valores estavam contabilizados como FGTS (R\$ 11.384,25) e INSS (R\$ 31.306,44), sendo quitadas, respectivamente, em 06.02.09 e 10.02.09.

Pede que a decisão, pelo não pagamento até 31.01.09, não o alcance, considerando que já havia deixado a Prefeitura.

Quanto às receitas subestimadas, informa que foram corrigidas já em 2009, pela remodelação do Plano Plurianual.

Também, que a única inconsistência contábil existente dizia respeito à movimentação dos duodécimos da Câmara, prática já corrigida a partir de janeiro de 2010, por uma nova equipe de trabalho.

Por fim lembra que alcançou índices positivos de aplicação no período, além de ter obtido parecer favorável às suas contas nos exercícios de 2001 a 2007.

Enfim, pede o acolhimento do recurso, para que seja emitido novo parecer, pela aprovação das contas de 2008.

Na ATJ, pelo setor especializado, foi anotado que os resultados contábeis (ajustados) demonstrados pela Auditoria, sob enfoque orçamentário, financeiro e contábil, atenderam ao disposto preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Também, com a comprovação das alegações do Interessado, que já havia concluído anteriormente, à fase de defesa prévia, como sendo bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município (fls. 441/444).

E, pela sua i. Chefia, foi consignado entendimento que o Executivo Municipal, no ano de 2008, cumpriu as disposições do art. 21, § 2º, da Lei 11494/07, ao utilizar mais de 95% dos recursos do FUNDEB, bem como ao deixar saldo em conta corrente desse Fundo para as despesas inscritas em restos a pagar, e que caberia à atual Administração a liquidação desse resíduo.

O i. Chefe de ATJ citou, ainda, o entendimento desta E.Corte, firmado nos autos do TC-1640/026/08 – Municipalidade de Marinópolis, sob Relatoria do e. Conselheiro Renato Martins Costa, a seguir transcrito:

“No que concerne ao Ensino, oportuno observar que a Auditoria registrou a aplicação de 100% dos recursos oriundos do Fundeb, no exercício em apreço. Contudo, após a inspeção “in loco” promoveu a adequada dedução de despesas, reduzindo o percentual para 97,72%.

A despeito disso, depreende-se que o índice apurado alcançou percentual superior a 95%, tido como suficiente pela pacífica jurisprudência desta Corte para dar respaldo a emissão de parecer favorável. Nesse contexto, tenho que a questão reclama tão somente recomendação à Municipalidade, no sentido da estrita aplicação dos recursos do Fundeb, nos termos da legislação de regência da matéria”.

Desse modo, concluiu a ATJ pelo provimento do recurso (fls. 445/449).

A SDG registrou que as razões e documentos ofertados são suficientes para reverter o juízo de rejeição das contas.

Anotou que o Recorrente alega e comprova que deixou saldo em conta corrente do FUNDEB no valor de R\$ 243.898,46 ante um estoque de restos a pagar no valor de R\$ 184.992,68; e, disso, se reeleito, não incidiria em erro se o seu sucessor tinha todas as condições para quitar a parcela diferida no 1º trimestre seguinte e não o fez.

Desse modo, para a SDG, o Ordenador aplicou percentual de 98,84% no exercício de 2008, último ano de seu mandato, deixando saldo suficiente em 31.12.08 para posterior quitação da parcela diferida, não podendo ser responsabilizado, uma vez que não foi reeleito.

E, nesse sentido, a SDG opinou pelo conhecimento do recurso, para fins de lhe dar provimento (fls. 453/455).

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 29.06.10 e apelo protocolado em 23.07.10*).

No mérito,

O principal motivo que ensejou a rejeição das contas em Primeira Instância foi a falta de aplicação do valor diferido dos recursos do FUNDEB.

Conforme quadro elaborado pela Auditoria, o Município aplicou 95,64% das receitas transferidas do FUNDEB, deixando de aplicar o saldo diferido, no valor de R\$ 203.748,11 – 4,36%, até a data de 31.01.09.

Registrou ainda a Auditoria, que o saldo financeiro na conta do FUNDEB era de R\$ 243.898,46.

Diante desses elementos, lembro que, de um modo geral, tenho defendido que há determinação taxativa do Texto Constitucional para 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 do setor educacional⁵, exatamente para garantir o cumprimento da vontade do legislador constituinte.

Aliás, essa é a lição contida no Manual próprio desta E.Corte⁶:

“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.

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.

⁶ http://www.tce.sp.gov.br/arquivos/manuais-basicos/2007_aplicacao-de-recursos-no-ensino.pdf, p.42.

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 seguinte⁷.

E, desse modo, não se pode aceitar à conta do ensino geral, os pagamentos de restos a pagar não liquidados até a data limite de 31 de janeiro do ano seguinte à sua inscrição.

Contudo, considero que essa posição seja válida apenas para a quitação de restos a pagar com recursos do tesouro.

Com relação aos pagamentos feitos com valores do FUNDEB, vale a regra, talvez ainda mais rígida, de que ao menos 95% desses recursos sejam aplicados durante o exercício; e, quanto ao saldo diferido – limitado a 5%, há expressa permissão para sua liquidação até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte, que poderá ser alocado em novas despesas ou mesmo, nas despesas lançadas em restos a pagar do exercício anterior⁸.

É evidente que o saldo diferido do FUNDEB pode ser utilizado, tanto no pagamento de restos a pagar, como para a quitação de despesas daquele novo período (1º trimestre do exercício seguinte), uma vez que a norma regente não impõe qualquer distinção nesse sentido.

E, no caso concreto, os valores excluídos são essencialmente pertencentes ao FUNDEB, pesando em favor do Recorrente,

⁷ 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 disciplina, 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”.

⁸ TC-2159/026/08 – Prefeitura Municipal de Taquarivai – exercício de 2008 – Relator e. Substituto de Conselheiro Olavo Silva Júnior – Sessão de 20.07.10

Trecho de interesse do voto proferido

“Noto, porém, que a glosa procedida no Fundeb refere-se a restos a pagar, que foram excluídos porquanto não pagos até 31.03.2009.

Todavia, por se tratarem de despesas do Fundeb, diante da permissão estabelecida no § 2º, do artigo 21 da Lei Federal 11.494 de 2007, no sentido de que 5% possam ser empenhados e pagos até 1º trimestre, entendendo, por óbvio, que tal situação deve também atingir as despesas inscritas em restos a pagar e relacionadas ao mencionado Fundo, limitadas a 5%, quando quitadas até o final do 1º trimestre do exercício vindouro”.

conforme exposto, o fato de que o valor diferido poderia ser aplicado até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte, de modo que o dia 31.03.10⁹ seria a data limite a ser aferida.

Vejo que o Recorrente anotou que ocorreram pagamentos nesse período, os quais não foram considerados pela Auditoria [FGTS (R\$ 11.384,25) e INSS (R\$ 31.306,44)].

Ocorre, de forma ainda mais favorável ao Recorrente, que as contas guardam a peculiaridade de que houve transferência de poder na condução da Administração da Municipalidade, certo que à época permitida para utilização do saldo diferido do FUNDEF (primeiro trimestre de 2009), o Recorrente já não estava mais à frente do Executivo, porque seu mandato encerrou-se ao final do exercício de 2008.

Disso, houve o cuidado necessário para se deixar, em conta vinculada, valores suficientes para quitação dos restos a pagar do Fundeb, não cabendo, ao Recorrente, responsabilidade pelos atos de gestão que se sucederam, porque já não detinha mais competência para ordenar quaisquer despesas no exercício seguinte.

Por consequência, entendo que seria demasiado gravoso a não aceitação dos demonstrativos, considerando que o Recorrente atendeu ao pressuposto legal de aplicação de valores que superaram a 95% das receitas do Fundeb durante o exercício, bem como, porque deixou numerário suficiente para cobertura do saldo diferido desse Fundo, ainda que não tenha sido utilizado pelo seu sucessor.

E, quanto às demais impropriedades, no que tange às inconsistências contábeis, vê-se que foram relevadas pelo setor especializado da ATJ, não havendo mais motivos que sustentem a rejeição das contas.

Nessa conformidade, **voto pelo provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de ser emitido outro parecer, agora favorável às contas; mantendo-se, no entanto, as demais determinações constantes no parecer ora reformado.

⁹ Lei 11.494/07

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos [§§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal](#).

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.