

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 27.04.11

ITEM Nº 021

TC-001816/026/08

Município: Lençóis Paulista.**Exercício:** 2008.**Prefeito(s):** José Antônio Marise.**Requerente(s):** José Antônio Marise - Ex-Prefeito.**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 23-03-10, publicado no D.O.E. de 13-04-10.**Advogado(s):** Francisco Antônio Miranda Rodriguez, Adriana Albertino Rogrigues e outros.**Acompanha(m):** TC-001816/126/08 e Expediente(s): TC-029668/026/10.**Auditoria atual:** UR-2 - DSF-I.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. José Antonio Marise - Prefeito Municipal de LENÇÓIS PAULISTA à época, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 23.03.10¹, apreciando as Contas relativas ao exercício de 2008 daquela Municipalidade, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável** em razão de que não foi promovida a adequada e completa aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB no período a que se refere o art. 21, caput e § 2º, da Lei 11.494/07, uma vez que aplicou apenas 97,4% desses recursos² (fls. 570/578).

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 23.03.10, estava formada pelos ee. Conselheiros Cláudio Ferraz de Alvarenga – Presidente e Relator, Antonio Roque Citadini e pelo Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher.

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

"2.2 Apesar do satisfatório atendimento aos requisitos acima citados, subsiste nas contas irregularidade grave, suficiente para comprometer a totalidade das contas.

Consoante demonstraram a Auditoria (fl. 37) e a Assessoria Técnico-Jurídica, em especial sua Unidade de Cálculos (fls. 551/554), o Município não promoveu a adequada e completa aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB no período a que se refere o artigo 21, caput e § 2º, da Lei n. 11.494/07. Está bem evidenciado nos autos

que, desconsiderada a aplicação em finalidades impróprias, o Município efetivamente aplicou apenas 97,4% desses recursos durante o período estendido a que se refere o preceito citado.

Nesse contexto, não há como considerar atendido o investimento exigido dos recursos do FUNDEB.

Há muitos anos esta Corte firmou pacífico entendimento de que despesas impróprias não são consideradas no cálculo do investimento total no ensino ou na saúde. Não são computadas exatamente porque não foram feitas na finalidade determinada pela Lei, em consideração à sua relevância específica. No caso, não computada a despesa imprópria, o artigo 2º, caput e § 2º, não pode ser considerado atendido.

Computar, no cálculo dos investimentos exigidos pela legislação constitucional ou infraconstitucional, despesas impróprias é precedente perigoso, que esta Corte há muitos anos afastou de sua jurisprudência. Se despesas impróprias podem ser contadas no cálculo de aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB, podem ser contadas também no cálculo do investimento total na saúde ou no ensino, ou, ainda, no cálculo do investimento mínimo na remuneração dos profissionais do Magistério. Tal equivale, a meu juízo, a desconsiderar a própria finalidade da vinculação do investimento e, portanto, a contrariar a Constituição ou a Lei.

2.3 Em relação às demais falhas apontadas pela Auditoria, a defesa ofereceu argumentos plausíveis, que, em termos gerais, podem ser acolhidos. As subsistentes — "Royalties", "Licitações", "Contratos" — são de menor gravidade, implicando recomendações. 2.4 Nos termos das Instruções deste Tribunal, os repasses ao terceiro setor estão sendo analisados em processo específico (fl. 44). Também em processos próprios foram tratadas as admissões de servidores, em decorrência de concurso público, bem como as contas do INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE LENÇÓIS PAULISTA (fl. 55).

2.5 O acessório TC-1816/126/08 (acompanhamento da gestão fiscal), trata de assuntos abordados no relatório da auditoria e serviu de subsídio para o exame das contas. Deve, portanto, permanecer apensado a estes autos.

2.6 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer desfavorável a aprovação das contas. Determino que o acessório TC-1816/126/08, permaneça apensado a estes autos. Recomendo ao Senhor Prefeito providências para efetiva regularização das falhas apontadas nos itens "Royalties", "Licitações" e "Contratos", bem como que atente aos critérios que devem ser utilizados no cálculo dos investimentos no ensino e na saúde".

Esclareço que o r. voto condutor do r. parecer levou em consideração os quadros indicados pela Auditoria, onde se destaca a exclusão por conta dos restos a pagar do FUNDEB³, os quais não foram liquidados até a data de 31.01.09⁴.

A r. decisão combatida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 13.04.10 (fl. 580/581), e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 13.05.10 (fls. 585/599).

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

De suas razões, relembra que alcançou índices positivos durante o exercício sob exame e, quanto ao único ponto negativo, o qual foi capaz macular as contas, discorda que não tenha havido correta aplicação da verba transferida do FUNDEB.

Para melhor expor seus argumentos, apresenta quadro explicativo na seguinte situação:

Situação apontada pela Auditoria

Descrição	Auditoria	Percentual
Receita + rendimentos	R\$ 16.755.730,71	100,00
Despesas pagas até 31.01.09	R\$ 16.328.506,41	97,45
Despesas não pagas até 31.01.09	R\$ 427.224,30	2,55

Situação apontada pela Prefeitura

Descrição	Auditoria	Percentual
-----------	-----------	------------

³ **Quadro elaborado pela Auditoria**

Receitas de impostos e transferências de impostos	70.985.611,18	
Ajustes efetuados pela fiscalização	-	
Receitas de impostos e transferências de impostos ajustadas	70.985.611,18	
Recursos do Fundeb + rendimentos financeiros	16.755.730,71	
Ajustes efetuados pela fiscalização	-	
Recursos do Fundeb + rendimentos financeiros ajustados	16.755.730,71	
Despesas empenhadas recursos próprios	18.413.165,19	
Ajustes efetuados pela fiscalização	(2.398.497,58)	
Aplicação no Ensino em 31.12.2008: caput do artigo 212 da C.F.	16.014.667,61	22,56%
Fundeb Magistério empenhadas: mínimo 60%	10.078.873,42	60,15%
Ajustes efetuados pela fiscalização	(417,95)	
Fundeb Magistério empenhadas ajustadas: mínimo 60%	10.078.455,47	60,15%
Fundeb Demais Despesas empenhadas: máximo 40%	6.676.857,29	39,85%
Ajustes efetuados pela fiscalização	(426.806,35)	
Fundeb Demais Despesas empenhadas ajustadas: máximo 40%	6.250.050,94	37,30%
Total das despesas com Fundeb	16.328.506,41	97,45%
Houve atendimento à aplicação mínima de 95,00%	-	
Montante do Fundeb não aplicado até 31.12.2008	427.224,30	2,55%

⁴ **Glosa da Auditoria**

Restos a Pagar não pagos até 31/01/2009 a conta do Fundeb (40%)	426.806,35
Restos a Pagar não pagos até 31/01/2009 a conta do Fundeb Magistério (60%)	417,95
Sub-total (FUNDEB)	427.224,30
Restos a Pagar não pagos até 31/01/2009 a conta de Recursos Próprios	1.734.146,41
Sub-total (docs. de fls. 80/85 do Anexo I)	2.161.370,71
Saldo não empenhado de auxílios e subvenção recebidos em 2007	664.351,17
TOTAL DAS EXCLUSÕES	2.825.721,88

Receita + rendimentos (doc. 01)	R\$ 16.755.730,71	100,00%
Valor empenhado 31.12.08	R\$ 16.928.848,43	101,03%
Despesas pagas até 31.12.08	R\$ 15.997.021,32	95,47%
Despesas pagas entre 01.01 a 31.01.09 (doc. 03)	R\$ 510.779,01	3,05%
Total aplicação	R\$ 16.507.800,33	98,52%

Valor pago de 01.02 a 31.03.09 (doc. 04)	R\$ 356.861,08	2,12%
Total pago até 31.03.09	R\$ 16.864.661,41	100,64%

Assim, argumenta que, na lógica exposta no Relatório de Auditoria, as despesas não pagas até 31.01.09 somaram R\$ 427.224,30, representando 2,55% do montante daquele Fundo.

Contudo, assevera que o pagamento de despesas lançadas a conta do FUNDEB alcançou R\$ 510.779,01 no período compreendido entre 01.01. a 31.01.09. E, em seguida, que efetuou pagamentos nessa conta, no valor de R\$ 356.861,08, no período de 01.02 a 31.03.09.

Assim, invoca a possibilidade de extensão dos pagamentos do FUNDEF até o final do trimestre seguinte ao término do exercício sob exame.

Consigna ainda, que no 1º trimestre de 2009 a Municipalidade empenhou, liquidou e pagou com ditos recursos a despesa relativa à folha de pagamento da educação (magistério).

Também informa, em segunda hipótese, que devem ser considerados os restos a pagar de 2007, não incluídos no índice de aplicação desse exercício, pagos entre 01.04.08 a 31.12.08, no valor de R\$ 265.541,58.

Alega que, acaso esse valor não seja aceito na aplicação do ensino de 2008, a bem da verdade não será integrado em nenhum exercício.

E, em terceira hipótese, pede que a insuficiência seja relevada em razão do índice alcançado durante o exercício sob exame, equivalente a 97,45% das receitas transferidas do FUNDEB.

Registra que agiu com boa vontade, não tendo a intenção de contrariar o disposto legal, sendo que a redução na aplicação se deu tão somente em face da glosa lançada pela Auditoria.

Nessa quadra invocou a manifestação da SDG nos autos do TC-1627/026/08 – Municipalidade de Jahu, quando foi consignado que o então Responsável pelas contas, em razão de não ter sido reeleito, não teve a oportunidade de quitar obrigação pendente.

Enfim, requer o reconhecimento de que deu pleno atendimento à Lei Federal nº 11.494/07, tendo aplicado os 100% dos recursos do FUNDEB.

Em seguida, pela Assessoria Técnica foi consignado que as razões recursais merecem ser acolhidas, posto que, em decisão proferida nos autos do TC-2159/026/08, sob Relatoria do e. Conselheiro Renato Martins Costa, foi reconhecido que os 5% dos recursos do FUNDEB podem ser empenhados e pagos até o 1º trimestre do exercício seguinte ao seu recebimento, estendendo-se tal permissão aos restos a pagar relacionados ao FUNDEB, desde que limitas àquele percentual e a sua quitação se dê naquele período.

Nesse sentido, a ATJ entendeu que a Municipalidade aplicou a totalidade dos recursos provenientes do Fundo, uma vez que, deixando inscrita em restos a pagar a quantia de R\$ 938.003,11, procedeu os pagamentos de dita despesas, sendo até 31.01.09, no montante de R\$ 510.779,01, quando atingiu o percentual de 97,45% durante o exercício; e, até 31.03.09, quitou o restante de R\$ 427.224,30 (fls. 601/602).

Em seguida, as demais opiniões, inclusive da i. Chefia, foram pelo provimento do apelo (fls. 603/606).

A SDG opinou pelo provimento do recurso, consignando que a Origem já havia aplicado 100% dos recursos do FUNDEB, sendo que a redução veio a ser provocada pela glosa das despesas não quitadas até 31.01.09 (fls. 607/609).

Também, que mesmo diante das exclusões da Auditoria, que a Municipalidade alcançou índice superior a 95% dentro do exercício, em situação idêntica à ocorrida no exercício anterior desse Município (TC-2287/026/07).

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 13.04.10 e apelo protocolado em 13.05.10*).

No mérito,

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

A glosa da Auditoria recaiu sobre os restos a pagar não liquidados até 31.01.09.

E, de outro lado, a Origem argumentou que procedeu o pagamento de valores, até o final do primeiro trimestre de 2009, os quais superaram as exclusões da Auditoria, assim exaurindo a totalidade dos recursos transferidos do FUNDEB, dentro do prazo estabelecido pelo § 2º do art. 21, da Lei 11494/07⁵.

Nesse sentido, a questão é fundamentalmente conceitual e deve ser resolvida a partir da definição da data-limite que marca a inclusão ou exclusão dos pagamentos à conta do FUNDEB.

Assim sendo, primeiro relembro que, conforme determinação taxativa do Texto Constitucional, os Municípios devem aplicar 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 educacional⁶, exatamente para garantir o cumprimento da vontade do legislador constituinte.

Aliás, essa é a lição contida no Manual próprio desta E.Corte⁷:

⁵ **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.

⁶ **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.

⁷ http://www.tce.sp.gov.br/arquivos/manuais-basicos/2007_aplicacao-de-recursos-no-ensino.pdf, p.42.

“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 seguinte⁸.

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.

Contudo, considero que essa posição seja válida 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

⁸ 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 disciplina⁸, 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”.

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 anterior⁹.

No caso concreto, os valores excluídos são essencialmente pertencentes ao FUNDEB e, conforme atestado pela ATJ, foram liquidados até o final do primeiro trimestre de 2009, disso dando cumprimento à norma desse Fundo, não havendo mais motivo para ensejar a reprovação das contas.

Nessa conformidade, **voto pelo provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de ser emitido outro parecer, agora favorável às contas, considerando que houve aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte; mantendo-se, no entanto, as demais determinações constantes no parecer ora reformado.

⁹ **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, entendo, 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".