

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 08.06.11

ITEM Nº 16

TC-001661/026/08

Município: Osasco.**Prefeito(s):** Emídio Pereira de Souza.**Exercício:** 2008.**Requerente(s):** Emídio Pereira de Souza - Prefeito.**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 05-07-10, publicado no D.O.E. de 28-07-10.**Advogado(s):** Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Renato Afonso Gonçalves, Graziela Nóbrega da Silva, Arthur Scatolini Menten e outros.**Acompanha(m):** TC-001661/126/08 e Expediente(s): TC-031559/026/07, TC-013901/026/08, TC-031111/026/08, TC-011781/026/09 e TC-022183/026/09.**Fiscalização atual:** GDF-3 - DSF-II.

RELATÓRIO

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. Emídio Pereira de Souza, na qualidade de Prefeito Municipal de Osasco, contra a r.decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 05.07.10¹, apreciando as Contas relativas ao exercício de 2008 daquela Municipalidade, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável.**

A r. decisão proferida deu-se em razão da (1) insuficiente aplicação de investimentos no ensino, uma vez que atingiu apenas 24% das receitas decorrentes da arrecadação e transferências de impostos; e, além disso, porque, mesmo tendo o Município investido 95,1% dos recursos transferidos pelo FUNDEB, (2) não foi empenhada e paga no 1º trimestre de 2009 a parcela remanescente de R\$ 5.989.455,18 dessa receita transferida, mesmo tendo o Responsável pelas contas continuado como Prefeito no ano seguinte, desse modo descumprindo-se o art. 21 da Lei nº 11.494/07

Destaca-se do voto proferido pelo e. Relator que a insuficiente aplicação na educação apresentou agravantes, posto que as contas anteriores receberam parecer desfavorável pelo mesmo motivo, eis que até o final de 2008 não havia sido aplicado o expressivo saldo do extinto FUNDEF; também, porque há índices de desempenho operacional desfavoráveis na área de educação; e a Administração deixou de oferecer ensino de melhor qualidade, apesar do superávit financeiro do exercício e da substantiva disponibilidade de caixa.

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 05.07.10, estava formada pelos ee. Conselheiros Cláudio Ferraz de Alvarenga – Presidente e Relator, e Antonio Roque Citadini, bem como pelo Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher.

Mostrou-se ainda suficiente para a reprovação das contas o (3) descumprimento da sistemática constitucional então vigente de quitação dos precatórios judiciais, já que a expectativa era de que houvesse pagamento mínimo do montante de R\$ 204.049.189,90; contudo, a Administração liquidou tão somente R\$ 1.392.619,57 dessa dívida.

O e. Relator realçou também, que a dívida total com precatórios do Município chegou, em números de 2008, a R\$ 432,9 milhões, equivalendo a 45,75% da sua receita corrente líquida.

Reforçaram o juízo negativo emitido sobre os demonstrativos, as falhas detectadas nos itens do relatório de Auditoria: *"Planejamento e Execução Física", "Outros Índices de Desempenho Operacional", "Multas de Trânsito", "Evolução da Dívida", "Gerenciamento da Folha de Pagamento", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Regime Previdenciário", "Transparência da Gestão" e "Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial"*; e, no mesmo sentido, porque a Prefeitura repetiu situações que antes já comprometiam as contas, as quais determinaram a reprovação de exercícios anteriores (fls. 188/199).

A r. decisão combatida foi publicada no Diário Oficial do Estado de **28.07.10** (fls. 201/202) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em **26.08.10** (fls. 208/329).

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

De suas razões, primeiro sobre o ensino, lembrou que havia superado o mínimo devido na valorização do magistério (64,62%) e, ainda com as receitas do FUNDEB, fez aplicar 95,16% do valor recebido, cumprindo-se o artigo 21, da Lei 11.494/07.

Quanto à aplicação mínima na educação geral, pretende que seja reconhecida a parcela referente aos restos a pagar de 2008, quitados após 31.01.09 (R\$ 5.546.891,64), uma vez que, ao final do exercício em exame, havia disponibilidade financeira em contas vinculadas da educação, com capacidade para quitar integralmente os empenhos do ensino.

Também pretende que sejam incorporados ao ensino os restos a pagar de 2007, quitados após 31.01.08 (R\$ 14.722.310,57), uma vez que essa quantia não foi integrada àquele exercício (2007), já que foram excluídos pela fiscalização à época.

Sobre a falta de empenho e pagamento do saldo residual do FUNDEB no primeiro trimestre de 2009 – valor correspondente a R\$ 5.989.455,18, considera que a Prefeitura liquidou e pagou no período estabelecido despesas com recursos desse fundo que superaram ao saldo residual indicado.

Chama a atenção de que a questão deveria ser observada nas contas de 2009, porque a aplicação do saldo residual fica para o exercício seguinte à arrecadação dessa receita.

E, nesse contexto, assevera que a Corte também deveria analisar nos autos a aplicação do saldo residual do FUNDEB do exercício de 2007, o que teria sido devidamente providenciado pelo Poder Executivo de Osasco.

Anota que este Tribunal tem entendido como aplicação do saldo residual do FUNDEB o empenhamento, liquidação e pagamento de despesas dentro do primeiro trimestre do exercício subsequente ao recebimento dos recursos, ou seja, não se satisfaz com o pagamento de restos a pagar, mas sim com a utilização em despesas novas compreendidas nesse novo período.

E, desse modo, alega que a Prefeitura realizou despesas diversas com o FUNDEB em 2009, a exemplo da folha de pagamento dos profissionais da educação, empenhadas, processadas, liquidadas e pagas dentro do primeiro trimestre/09.

Pretende sensibilizar a Corte para o fato de que em 2008 foi aplicado 95% dos recursos desse fundo, sendo que o saldo residual deveria ser averiguado nas contas de 2009, a exemplo do que ocorreu nos autos do TC-1627/026/08².

Sobre os precatórios, alerta que, se acatada a conclusão de que o Município deveria ter pago, minimamente, a quantia de R\$ 203.049.169,90, teriam sido despendidos muito mais recursos nessa dívida do que propriamente na educação ou na saúde.

Quer dizer com isso que não poderia preencher a jurisprudência desta E.Corte sem que descumprisse preceitos constitucionais na aplicação daqueles setores.

Invoca que a regra a ser aplicada aqui, é aquela estabelecida pela EC nº 62/09, inclusive, no tocante a não incidência de juros compensatórios, agora totalmente vedados pela Constituição Federal/88.

Argumenta que tem se esforçado para amortizar o estoque dessa dívida, o que não pode ser afastado da análise dos autos; e, além disso, realça que vem promovendo pagamentos desde 2005, através de sequestros judiciais, que já somam mais de R\$ 9,0 milhões, conforme quadro abaixo:

Exercício	Seqüestrado
2005	R\$ 5.047.179,40
2006	R\$ 2.573.472,61

² TC-1627/026/08 – Prefeitura Municipal de Jahu – Relator Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher. Parecer prévio favorável, com recomendações. *"Determinou também, que cópia do voto do Relator seja encaminhada ao Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, Relator do TC-92/026/09, que trata das contas de 2009 da Prefeitura em tela, para conhecimento e providências que entender pertinentes, em face da anotação envolvendo a pendência verificada na aplicação da parcela diferida do FUNDEB"*.

2007	R\$ 778.683,73
2008	R\$ 710.699,05
Total	R\$ 9.110.034,79

Realça que a questão dos precatórios não pode ser analisada única e exclusivamente em razão dos valores quitados durante um único exercício, por causa da realidade complexa na qual está inserida a Administração Pública.

Por fim, presta esclarecimentos complementares às demais falhas anotadas pela Auditoria, também destacadas no voto condutor do e. Relator em primeira instância.

Em seguida, a matéria foi analisada detidamente pela Assessoria Técnica, onde se considerou que **poderiam ser aceitos os argumentos para incorporação ao ensino dos restos a pagar de 2007**, antes já glosados daquele exercício, porém, quitados em 2008, no montante de **R\$ 14.722.310,57**, de modo que fosse **elevado o percentual de aplicação para 26,25%**³.

Diga-se de passagem, a Assessoria Técnica também entendeu que não seria possível a reversão do montante impugnado a título de restos a pagar de 2008, não quitados até 31.01.09 (R\$ 5.546.891,84), questão já debatida em primeira instância.

Agora, sobre a aplicação do saldo remanescente de 4,84% do FUNDEB (R\$ 5.989.455,18), a Assessoria Técnica considerou improcedente a tese exposta, porque esta E.Corte aprecia a prestação de contas anual do Executivo, analisando a aplicação total dos recursos, sejam eles utilizados integralmente no próprio ano do recebimento, seja valendo-se a Origem do diferimento para o período seguinte.

Disso, lembrando a manifestação antes exposta pela SDG, anotou que **o Município não provisionou o saldo não aplicado em conta vinculada, por conseguinte, não houve a respectiva conciliação com os documentos de despesas; e, além disso, inexistente identificação de eventuais quitações custeadas com o saldo residual de 2008, apartando dos pagamentos amparados com os recursos do FUNDEB já auferidos em 2009.**

Ademais, ainda conforme relata a Assessoria Técnica, os pagamentos demonstrados no período de 01.01.09 a 31.12.09 perfazem o valor bruto de R\$ 131.775.841,80, já somado de restos a pagar de 2008, ao passo que a receita do FUNDEB em 2009 foi de R\$ 135.625,49, impondo que a relação não

³ **Cálculo apresentado pela Assessoria Técnica**

Receita de impostos	R\$ 654.214.913,71	100,00%
Aplicação apurada pela Auditoria e acolhida no r. parecer	R\$ 156.986.342,62	24,00%
Restos a pagar de 2007	R\$ 14.722.310,57	
Total aplicado após análise do Pedido de Reexame	R\$ 171.708.653,19	26,25%

dá conta nem mesmo da aplicação do FUNDEB recebido em 2009, corroborando para a relevância da conciliação dos valores pagos com o resíduo de 2008.

Nesse sentido, o setor confirmou o percentual de 95,16% fixado no r. parecer emitido, comprovando a não aplicação do saldo residual do FUNDEB junto ao 1º trimestre do exercício seguinte (fls. 332/339).

No que diz respeito aos precatórios, a Assessoria Técnica lembrou que os argumentos utilizados aqui não reverteram a decisão proferida nas contas da Prefeitura do exercício de 2007.

Prossegue a Assessoria Técnica anotando que, em seu sentir, o cumprimento da posição jurisprudencial desta E.Corte poderia se mostrar exagerado, tendo em vista representar 21,46% da RCL, ou 1/5 da arrecadação anual do Município; no entanto, que o valor efetivamente pago – R\$ 1.392.616,57, representou um percentual de 0,15% da RCL do exercício e, desse modo, insuficiente à convicção de que houve gerenciamento do passivo judicial com vistas à diminuição desse estoque; também, ao contrário, houve aumento desse passivo, passando de 38,43% da RCL em 2007, para 45,75% em 2008 (fls. 340/344).

As demais opiniões, incluindo a i. Chefia de ATJ, foram pelo provimento parcial do recurso, mantendo-se, todavia, o r. parecer desfavorável aos demonstrativos (fls. 345/347).

A SDG opinou pelo conhecimento do recurso; e, quanto ao seu mérito, primeiro sobre os precatórios, afirmou que a EC nº 62/09 vigora somente a partir de sua edição, ou seja, desde 09.12.09, quando a Administração poderia optar pelo parcelamento da dívida em 15 anos ou pela vinculação de 1% a 1,5% da sua Receita Corrente Líquida.

Prosseguindo, a SDG anotou que o Recorrente não faz prova de que os valores seqüestrados já não tenham sido incluídos na cifra anotada pela Fiscalização e, mesmo assim, muito distante da meta jurisprudencial estabelecida nesta Corte.

Quanto à despesa obrigatória na educação básica e aplicação do FUNDEB, adota o posicionamento da Assessoria Técnica pelo índice final estabelecido em 26,25%; e, de igual forma, entende que o apelo não logrou demonstrar o uso da parcela residual no 1º trimestre de 2009, em afronta ao art. 21, § 2º, da Lei 11.494/07.

Por consequência, a SDG propôs o não provimento do apelo, sem embargo da retirada da questão alusiva ao não cumprimento dos 25% constitucionais da educação (fls. 348/350).

A matéria foi retirada dos trabalhos da Sessão do E.Tribunal Pleno do dia 09.02.11, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno (fl. 357).

O Recorrente reforçou suas razões de recurso com a apresentação de “**memoriais**” (fls. 358/371).

Em síntese dessa peça, anotou que os Órgãos Técnicos da Casa concluíram pela aplicação de 26,25% de investimentos no ensino, a despeito de manterem posição pelo não provimento do apelo, em face das questões ligadas ao saldo residual do FUNDEB e ao pagamento de precatórios.

Relembra que o Município aplicou corretamente os recursos mínimos na valorização do magistério, tendo atingido 64,62% das receitas do FUNDEB.

E, também, que aplicou 95,16% dos recursos desse Fundo durante o exercício de 2008.

No que toca ao saldo residual do FUNDEB, do qual deveria ter aplicado, no 1º trimestre, montante correspondente a R\$ 5.989.455,18, alega que em 2008 empenhou, liquidou e pagou despesas relacionadas que superaram o saldo residual desse Fundo.

Estabelece que outros elementos devem ser observados para concluir que, em 2008, a Municipalidade despendeu recursos que superaram a quantia equivalente a 100% dos recursos recebidos do FUNDEB.

Diz que promoveu o pagamento de empenhos do FUNDEB inscritos em restos a pagar no exercício de 2007, cuja soma alcançou a quantia de R\$ 10.594.679,38, os quais, somados às despesas de 2008, ultrapassam a quantia equivalente aos 100% dos recursos recebidos em 2008.

Reforça, assim, que aplicou mais de 100% dos recursos recebidos no período.

Anota que, caso não seja esse o entendimento desta E.Corte, quitou em 2008 despesas do antigo FUNDEF, as quais podem ser consideradas como gastos do FUNDEB.

Disso relembra narrativa da Auditoria no sentido de que “*no valor das transferências da conta FUNDEB para a conta FUNDEF – R\$ 12.967.964,04 – estão compreendidos os valores das transferências relativas ao exercício de 2008 – R\$ 7.987.025,01 – e também os acertos referentes a 2007 de R\$ 4.989.939,03*”.

Assim, registra que seja possível perceber que as despesas suportadas na conta FUNDEF, com recursos repassados pelo FUNDEB, poderiam perfeitamente ser pagas com recursos desse Fundo – apelando para o fato de que questão seria meramente operacional, certo que a finalidade almejada pela legislação teria sido atingida.

Consigna que não houve falta de planejamento no gasto dos recursos do FUNDEB/08.

Alerta que esta E.Corte já aceitou que os recursos do FUNDEF possam ser levados à conta da apuração de percentual do FUNDEB (TC-2486/026/07⁴, TC-2200/026/07⁵ e TC-1795/026/08⁶), onde se prestigiou a aplicação do

⁴ TC-2486/026/07 – Prefeitura Municipal de Morro Agudo – exercício de 2007 – Pedido de Reexame - Relator Conselheiro Robson Marinho – DOE 22.10.09

“Registre-se, de início, que a insuficiente aplicação de recursos do FUNDEB no fim a que se destinam (81,13%), em desacordo com a regra instituída no art. 21, § 2º, da Lei federal nº 11.494/2007, foi o fundamento determinante para a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas em análise.

Após reexaminar os autos, à luz de todas as razões de defesa expostas, verifica-se que aquele resultado pode ser atribuído a um equívoco administrativo escusável. Morro Agudo, em vez de priorizar o emprego dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), porque a Lei estabelecera prazo certo para o Poder Público o fazer, preocupou-se em esgotar o saldo da conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a despeito de a medida estar apenas sujeita à orientação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para que fosse tomada “em tempo breve” (Comunicado SDG n. 18/2007). Em valores monetários, deixou intactos na conta do FUNDEB R\$ 949.047,76, ao mesmo tempo em que liquidava a do FUNDEF, que, em 31/12/2006, apresentava saldo de R\$1.077.671,28, segundo atesta o próprio relatório de auditoria.

Embora o fim a que se destinam os recursos do FUNDEB não coincida exatamente com aquele estabelecido para os do FUNDEF, sendo este mais restrito que o primeiro, o descuido administrativo não impediu o Município de cumprir o dever constitucional e legal que lhe incumbia. Empregou ele na manutenção e no desenvolvimento do ensino mais do que o mínimo requerido (exatos 26,67% da receita de impostos e transferências), priorizando os gastos com a manutenção e com o desenvolvimento da educação básica na proporção que era devida. Se os registros contábeis não indicam esse fato com propriedade, tal se deve ao erro administrativo que acima se descreve, de natureza formal, sem dúvida alguma.

Pois bem, se assim é, pode o desvio ser relevado para efeito de emissão do parecer sobre as contas do Município de Morro Agudo, relativas a 2007, mediante, contudo, uma condição: que a Administração reverta incontinenti para a conta do FUNDEF importância equivalente à aqui considerada como aplicada no âmbito do FUNDEB (R\$949.047,76), deduzido eventual excesso verificado na soma dos débitos lançados à conta deste fundo no exercício de 2008, sob pena de as contas anuais do Município, relativas a este último ano, receberem parecer desfavorável à sua aprovação.

Por todo o exposto, voto pelo provimento do Pedido de Reexame, para efeito de outro parecer ser emitido, agora favorável à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Morro Agudo, relativas ao exercício de 2007, excetuando-se desta decisão os atos eventualmente pendentes de apreciação por este Tribunal.

⁵ TC-2200/026/07 – Prefeitura Municipal de Álvares Machado – exercício de 2007 – Pedido de Reexame - Relator Substituto de Conselheiro Carlos Alberto de Campos – DOE 02.12.09

Dentre todos os argumentos apresentados no presente recurso contestando os valores apurados, o único que pode ser aceito diz respeito à utilização de recursos do saldo remanescente do FUNDEF para fins de análise do atendimento ao disposto no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007.

A conclusão alcançada pela SDG se escorou em precedente deste E. Tribunal Pleno, que em recente sessão de 07.10.2009, analisando voto proferido pelo eminente Conselheiro Robson Marinho, quando do julgamento do Pedido de Reexame apresentado pela Prefeitura Municipal de Morro Agudo relativo às contas do exercício de 2007 (TC-2486/026/07), pronunciou-se “quanto a possibilidade de se aceitar a inclusão de despesas do Fundef no cômputo dos gastos do Fundeb”, nas palavras da SDG (fls.291).

Assim, a despeito do óbice feito pela Assessoria Técnica quanto à utilização de recursos do FUNDEF para esse pagamento, e diante da similaridade entre a situação verificada na análise daqueles autos e a dos presentes demonstrativos, e tendo em vista que o recorrente indica o pagamento de gastos de R\$ 710.396,66 (setecentos e dez mil, trezentos e noventa e seis reais e sessenta e seis centavos (fls. 266/268), além da informação de que as despesas realizadas em 2007 relativas ao saldo remanescente do FUNDEF equivaleram a R\$ 134.845,19 (fls.283), apura-se que o percentual de gastos do FUNDEB no exercício examinado atingiu o patamar de 96,05%4, investimento que, neste momento processual, reputo como definitivo nesses demonstrativos.

Desta forma, lembrando tratar-se do primeiro ano de vigência da Lei Federal nº 11.494/2007, o recorrente logra êxito em comprovar a utilização de recursos em patamar superior ao tido pela jurisprudência desta Corte como apto a ensejar a emissão de parecer favorável à aprovação das contas, ou seja, 95%, suficiente para o fim de reverter o parecer em exame. Além disso, corrobora em favor do Município o atendimento ao preceito constitucional e legal a seu encargo, pois demonstra que utilizou na manutenção e no desenvolvimento do ensino recursos superiores ao mínimo exigível, ou seja 28,88% da receita de impostos e transferências, privilegiando gastos com a manutenção e com o desenvolvimento da educação básica na proporção necessária.

⁶ TC-1795/026/08 – Prefeitura Municipal de Iperó – exercício de 2008 – Relator Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho – E. Primeira Câmara - DOE 02.12.09

Resta a questão envolvendo o setor educacional – precisamente os dispêndios dos recursos vinculados ao FUNDEB.

A instrução do processo apontou, unicamente, para o insuficiente dispêndio de receitas do FUNDEB, já que a Prefeitura utilizou 89,49%, após a exclusão da parcela R\$ 947.184,97, inscrita em restos a pagar não processados, ficando, com isso, abaixo do disposto no artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07.

Por conta disso, insurge-se a autoridade, sustentando que dispendeu recursos adequados ao setor educacional, tendo a falha ocorrido porque se priorizou a aplicação do saldo do FUNDEF em atendimento ao Comunicado SDG nº 18/2007.

Devidamente demonstrado ficou que a Municipalidade empenhou, liquidou e pagou o valor de R\$ 1.354.840,90, suportados com recursos do Fundef.

saldo do FUNDEF ao invés de aplicar os recursos recebidos do FUNDEB, haja vista a orientação traçada pelo Comunicado SDG 18/07⁷.

Imprime que seja “possível verificar que os recursos do FUNDEF, aplicados em decorrência da orientação traçada pelo Comunicado SDG 18/2007, devem ser considerados para fins de composição do percentual de despesas do FUNDEB, posto que assim já orientou a jurisprudência desta Corte em situações absolutamente semelhantes”.

De fato, assiste razão à defesa quando afirma que a finalidade almejada por todo o conjunto da legislação que envolve o setor educacional foi atingida.

É que o montante aplicado, cuja fonte originária refere-se a do Fundef, R\$1.354.840,90, superou a quantia glosada pela auditoria referente à parcela faltante para a aplicação do total dos recursos do FUNDEB - os restos a pagar não processados em 31/12/08, de R\$947.184,97.

Questão semelhante foi enfrentada pelo Egrégio Plenário, em sessão de 07/10/2009, ao reexaminar os autos do processo TC-2486/026/07, contas do exercício de 2007, da

Prefeitura Municipal de Morro Agudo, sob a relatoria do eminente Conselheiro Robson Marinho, que deu provimento ao recurso para o fim de emitir Parecer Favorável à aprovação das contas.

Naquela ocasião, ante a insuficiente aplicação de recursos do Fundeb (81,13%), a Corte considerou ter havido um equívoco administrativo escusável o fato daquele Município se preocupar em esgotar o saldo da conta do Fundef, ao invés de priorizar o emprego dos recursos do Fundeb.

“...Após reexaminar os autos, à luz de todas as razões de defesa expostas, verifica-se que aquele resultado pode ser atribuído a um equívoco administrativo escusável. Morro Agudo, em vez de priorizar o emprego dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), porque a Lei estabelecera prazo certo para o Poder Público o fazer, preocupou-se em esgotar o saldo da conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a despeito de a medida estar apenas sujeita à orientação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para que fosse tomada “em tempo breve” (Comunicado SDG n. 18/2007). Em valores monetários, deixou intactos na conta do FUNDEB R\$949.047,76, ao mesmo tempo em que liquidava a do FUNDEF, que, em 31/12/2006, apresentava saldo de R\$1.077.671,28, segundo atesta o próprio relatório de auditoria.

Embora o fim a que se destinam os recursos do FUNDEB não coincida exatamente com aquele estabelecido para os do FUNDEF, sendo este mais restrito que o primeiro, o descuido administrativo não impediu o Município de cumprir o dever constitucional e legal que lhe incumbia. Empregou ele na manutenção e no desenvolvimento do ensino mais do que o mínimo requerido (exatos 26,67% da receita de impostos e transferências), priorizando os gastos com a manutenção e com o desenvolvimento da educação básica na proporção que era devida. Se os registros contábeis não indicam esse fato com propriedade, tal se deve ao erro administrativo que acima se descreve, de natureza formal, sem dúvida alguma...”

Essa questão se sedimentou quando, também em sede de reexame, o E. Plenário decidiu reformar a decisão anterior, emitindo Parecer favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Álvares Machado, TC-2200/026/07, exercício de 2007, sob a relatoria do eminente substituto de Conselheiro Carlos Alberto de Campos:

“...A conclusão alcançada pela SDG se escorou em precedente deste E. Tribunal Pleno, que em recente sessão de 07.10.2009, analisando voto proferido pelo eminente Conselheiro Robson Marinho, quando do julgamento do Pedido de Reexame apresentado pela Prefeitura Municipal de Morro Agudo relativo às contas do exercício de 2007 (TC-2486/026/07), pronunciou-se “quanto a possibilidade de se aceitar a inclusão de despesas do Fundef no cômputo dos gastos do Fundeb”, nas palavras da SDG (fls.291).

Assim, a despeito do óbice feito pela Assessoria Técnica quanto à utilização de recursos do FUNDEF para esse pagamento, e diante da similaridade entre a situação verificada na análise daqueles autos e a dos presentes demonstrativos, e tendo em vista que o recorrente indica o pagamento de gastos de R\$ 710.396,66 (setecentos e dez mil, trezentos e noventa e seis reais e sessenta e seis centavos (fls. 266/268), além da informação de que as despesas realizadas em 2007 relativas ao saldo remanescente do FUNDEF equivaleram a R\$ 134.845,19 (fls.283), apura-se que o percentual de gastos do FUNDEB no exercício examinado atingiu o patamar de 96,05%, investimento que, neste momento processual, reputo como definitivo nesses demonstrativos...”

Da mesma forma que o sopesado naquelas contas, a Prefeitura Municipal de Iperó cumpriu com o seu dever constitucional, aplicando no ensino R\$5.841.954,94, correspondente a 26,46% da receita de impostos e transferências, ou seja, R\$323.042,42 a mais do que o mínimo estabelecido, em prol dos alunos pertencentes do ensino básico do Município. Com efeito, diante de assemelhada situação, não vejo como atribuir tratamento diverso ao presente caso, devendo a Municipalidade, no entanto, eliminar todos os recursos que ainda possam existir relativos ao Fundef e ao Fundeb que restaram pendentes em contas correntes específicas.

⁷ **Comunicado SDG 18/07**

“ O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, em face de recente aprovação das regras sobre uso dos recursos do Fundo do Ensino Básico – FUNDEB, os Municípios devem, a partir do registro financeiro de 31.12.2006, proceder à rigorosa conciliação da conta bancária FUNDEF, devendo os recursos remanescentes serem aplicados, exclusivamente e em tempo breve, no ensino fundamental, sob pena de afronta à Lei n.º 9.424, de 1996 e ao parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Para melhor visualização de sua tese, apresenta quadro de aplicação na seguinte conformidade:

Recursos Recebidos do Fundeb	R\$ 123.731.227,02	
Total de despesas do Fundeb em 2008	R\$ 117.741.771,84	95,16%
(+) Despesas pagas com recursos do Fundef	R\$ 29.738.081,15	
Total	R\$ 147.479.852,99	119,19%

Enfim, pretende que esta E.Corte reconheça o atendimento ao art. 21 da Lei 11.494/07, amparado nos precedentes citados, invocando que teria empregado mais de 100% do montante recebido do FUNDEB/08.

Retornando a matéria à SDG, fez-se juntar cópia de sua manifestação nos autos do TC1974/026/08, Prefeitura Municipal de Guaratinguetá, conhecida pela r. decisão proferida em Sessão Plenária do dia 23.03.11, quando esta E.Corte conheceu a aplicabilidade da EC nº 62/09 (fls. 373/378).

Disso, afastou a falha referente ao descumprimento dos precatórios, porque com o advento da EC nº 62/09, promulgada em 09.12.09, passou a adotar entendimento de que a norma acolheu todos os precatórios, constituídos antes e depois de sua vigência, não sendo motivo de rejeição de contas municipais que ainda pendem de decisão, como é o caso concreto.

Quanto ao ensino, abonou a tese de que o valor relativo aos restos a pagar de 2007, quitados em 2008 e não utilizados naquele exercício, poderiam ser aceitos, de modo que aumentou a aplicação para 26,25%, também afastando a irregularidade do parecer combatido.

Finalmente, a respeito do FUNDEB, a SDG anotou que a Municipalidade não solveu o desacerto.

Disso, lembrou que a Prefeitura utilizou 95,16% no ano de apreciação, não deixando os 4,84% (R\$ 5.989.455,18) restantes, provisionados em conta bancária específica e não efetivando sua quitação dentro do 1º trimestre seguinte.

Lembrou que o Chefe do Executivo permaneceu à frente da Administração no exercício seguinte, sendo mais um motivo para que se buscasse o atendimento ao dispositivo legal, permanecendo o desatendimento ao § 2º, do art. 21, da Lei do Fundeb.

Em suma, a SDG anotou que foi aplicado tão somente 95,16% do total de recursos do Fundo, não deixando suficiência em conta específica (nos termos do Comunicado nº 36 desta E.Corte) e não quitando os 4,84% relativos à parcela diferida, razão pela qual manifestou-se pelo não provimento do apelo (fls. 379/381).

Em seguida foram apresentados novos “**memoriais**” (fls. 382/395); e, da sua síntese, vê-se que o Recorrente centrou sua argumentação na dívida de precatórios, agora considerando o posicionamento adotado por esta E.Corte, em Sessão de 23.03.11, nas contas do exercício de 2008 da Municipalidade de Guaratinguetá – TC-1974/026/08, sob Relatoria do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini.

A matéria foi novamente retirada dos trabalhos da Sessão do E.Tribunal Pleno do dia 13.04.11, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno (fl. 434).

Juntou-se cópias dos r. votos proferidos nos autos das contas de Piedade (TC-1853/026/08)⁸ e, também, das já mencionadas contas de Iperó (TC-1795/026/08), ambas do exercício de 2008.

A SDG relembra que a pretensão da Origem é para que o valor excedente aplicado no investimento geral (R\$ 8.188.105,19 – 1,25%) compense os restantes 4,84% (R\$ 5.989.455,18) do FUNDEB, não investidos em 2008, de modo que alcançaria os desejados 100% de utilização.

Dos precedentes mencionados, verificou que neles há alguns pré-requisitos onde foi considerado o intercâmbio pretendido:

- Que o valor excedente aos 25% (art. 212 da CF/88) seja superior ao faltante do FUNDEB (art. 21 da Lei 11.494/07); e
- Que o Município tenha aplicado mais do que recebeu do FUNDEB.

⁸ **TC-1853/026/08 – Municipalidade de Piedade – exercício de 2008 – Relator Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho – Pedido de vista do e. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga – E. Primeira Câmara em Sessão de 25.05.10.**

“Anotou a equipe de auditoria a não providência da abertura de crédito adicional e a não movimentação em conta específica, conforme determina a legislação pertinente.

Razão assiste à Assessoria Técnica quando afirma que a aplicação do valor diferido competia ao sucessor, em decorrência da mudança de gestão.

Compete à Municipalidade atuar na educação infantil e fundamental, destinando aos setores 25% das receitas de impostos e transferências a esse título. Da mesma forma, os recursos do FUNDEB devem ser empregados, na integralidade, naqueles setores da educação.

Em assim sendo, verifica-se que o valor excedente aplicado no ensino por força do que impõe o artigo 212, da Constituição Federal, da ordem de R\$ 551.317,21, revela-se bem superior à parcela do Fundeb excluída pela auditoria, no montante de R\$ 57.198,15, referente a restos a pagar não quitados até 31 de janeiro do exercício seguinte.

Importante registrar a impropriedade da exclusão da fiscalização, tendo em conta a faculdade legal, contida no artigo 21, § 2º, da lei do FUNDEB, que autoriza a aplicação da parcela diferida no primeiro trimestre do exercício seguinte.

Seja como for, em última análise, não há falar em qualquer prejuízo ao setor educacional, porque o total de recursos destinados ao ensino (FUNDEB + próprios) ultrapassou o mínimo a que o Município estava obrigado, conforme demonstrado a seguir.

No caso concreto, deveria a Municipalidade aplicar no ensino R\$ 8.942.396,92 de acordo com o que determina a Constituição Federal, mais R\$ 10.575.708,74, que representa 100% dos recursos do FUNDEB, totalizando R\$ 19.518.105,66.

A instrução dos autos revela que foram destinados à educação a importância de R\$ 19.972.317,47, resultando daí na afirmada ausência de prejuízo.

Pois bem, em decorrência dos profícuos debates havidos na Sessão pretérita, ocasião em que relevantes argumentos foram apresentados tanto por Vossa Excelência, Sr. Presidente, quanto pelo nobre Conselheiro Decano, achei por bem requerer a retirada do processo de pauta, para refletir a respeito.

Tem razão o eminente Presidente, Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, quando nos debates rejeitava a tese, porém, acompanhava meu voto na conclusão.

De fato, é irregular a não aplicação dos recursos do FUNDEB de acordo com o que determina a lei, contudo, diante da peculiar circunstância do caso dos autos, penso que a impropriedade perde substancial relevância, a ponto de não obstaculizar a emissão de parecer favorável à aprovação das Contas, porque relevável a falha com recomendação à origem”.

Nesse sentido, a SDG consignou que, seguindo o raciocínio traçado nos autos do TC-1853/026/08, o excedente investido nos 25% é superior ao valor faltante do FUNDEB – R\$ 5.989.455,18; contudo, a jurisprudência mais recente tem decidido pela impossibilidade de compensação, a exemplo do decidido nos autos do TC-2606/026/07, onde o E.Plenário, em sessão de 28.07.10⁹, assim decidiu:

“A despeito das bem lançadas razões contidas no voto do ilustre Relator reafirmam que não há que se falar em possível compensação entre a aplicação global de que trata o artigo 212 da Constituição Federal e aquela relacionada aos recursos provenientes do Fundeb, na medida em que o legislador constitucional e o infraconstitucional criaram dois limites distintos, cujo efetivo cumprimento pela Administração devemos fiscalizar. Sendo assim, o fato do Prefeito ter investido recursos próprios do Município além do total de 25% da receita de impostos e transferências em nada altera a situação. Por outro lado, não pode deixar de aplicar o total recebido do FUNDEB no prazo fixado pelo artigo 21 e seus parágrafos da Lei nº 11.494/07, porque se cuida de dinheiro vinculado a investimento em finalidade e prazos previstos em lei. A jurisprudência da Corte tem sido pacífica acerca da matéria, a exemplo do decidido em situações assemelhadas e recentemente apreciadas nos autos dos TCs-2087/026/07 e 2165/026/08.

Prossegue a SDG que, no exercício anterior (TC-2132/026/07) foram aplicados apenas 85,47% do total de recursos oriundos do FUNDEB, ficando diferida a parcela de 14,51%,equivalente a R\$ 14.365.097,79, para ser utilizada em 2008.

Desse modo, o total de recursos oriundos do FUNDEB em 2008 foi de R\$ 138.096.324,81 [R\$ 14.365.097,79 (diferido de 2007) + R\$ 123.731.227,02 (valores recebidos em 2008 somados aos rendimentos do período)].

No entanto, conforme exposto pela SDG, o total empenhado do FUNDEB em 2008 foi de R\$ 117.741.771,84, dos quais, abatido o valor não aplicado efetivamente (R\$ 5.989.455,18), chega-se a R\$ 111.752.316,66 aplicados no período.

Concluiu assim, a SDG, que a aplicação com recursos do FUNDEB foi R\$ 26.344.008,15 (R\$ 111.752.316,66 – R\$ 138.096.324,81) menor do que os valores recebidos.

Por fim, a SDG salientou que não foram provisionados os 4,84% diferidos em conta bancária específica, que não houve quitação no 1º trimestre seguinte e que o exercício de 2009 contou com o mesmo Ordenador, razões suficientes para se inclinar ao não provimento do apelo.

Acresço quadro indicando a situação das últimas contas apreciadas nesta E.Corte:

⁹ TC-2606/026/07 – Prefeitura Municipal de Nova Canaã – exercício de 2007 - E. Plenário em Sessão de 28 de julho de 2010, pelo voto dos Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues, Cláudio Ferraz de Alvarenga, Renato Martins Costa e Robson Marinho. Vencido o Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, Relator. Designado Redator o Conselheiro Renato Martins Costa – DOE 14.08.10.

Período	Processo	Observações
2007	2132/026/07	Desfavorável - Relator Conselheiro Robson Marinho – E.Tribunal Pleno – Pedido de Reexame - Improvimento– DOE de 19.01.10 <u>Trecho de interesse do r. voto proferido</u> <i>“No mérito, não há como reverter a decisão proferida em primeiro grau, pois permanecem as irregularidades motivadoras da rejeição das contas, quais sejam: a falta de pagamento dos precatórios e de repasse dos encargos recolhidos ao órgão previdenciário e a insuficiente <u>aplicação de recursos provenientes do FUNDEB (85,49%) e na valorização do magistério (57,30%)</u>”.</i>
2006	2995/026/06	Desfavorável – Relator Conselheiro Fulvio Julião Biazzi – Tribunal Pleno Pedido de Reexame – Improvimento – DOE de 13.05.09 <u>Trecho de interesse do r. voto proferido</u> <i>“Quanto a insuficiente aplicação do percentual de 60% dos recursos do FUNDEF na valorização do magistério, não há que se falar que tal obrigação não estava prevista na Constituição Federal, eis que constava de forma expressa e cristalina no art. 60, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:</i> <i>“5º - uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério” (incluído pela Emenda Constitucional nº. 14, de 1996).”</i> <u>Desta forma, a recorrente não logrou êxito em reverter a apuração feita pela auditoria no sentido de que o Município destinou apenas 50,11% dos recursos oriundos do FUNDEF em 2006 na valorização do magistério.</u> <i>Sobre os débitos judiciais, conforme demonstrado nos autos, incluindo os valores sequestrados pelo Poder Judiciário, foi liquidada em 2006 quantia equivalente a 6,75%1 do valor relativo ao estoque de precatórios de exercícios anteriores, além do valor correspondente ao Mapa devido em 2006”.</i>
2005	2543/026/05	Desfavorável – Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues – E. Tribunal Pleno – Pedido de Reexame – Improvimento – DOE de 12.11.08 “EMENTA: <i>Insuficiente aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Descumprimento do disposto no artigo 29-a, inciso IV da Constituição Federal e indevida movimentação financeira dos recursos provenientes de multas de transito. Reexame desprovido”.</i>

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 28.07.10 e apelo protocolado em 26.08.10*).

No mérito,

Conforme exposto, os motivos que ensejaram a rejeição das contas em Primeira Instância se referem (1) à insuficiente aplicação dos investimentos no ensino geral (24%), (2) à falta de empenho e pagamento, durante o 1º trimestre de 2009, da parcela diferida do FUNDEB (R\$ 5.989.455,18 – 4,84%) e (3) falta de liquidação dos precatórios.

1) No tocante à aplicação no ensino geral, tenho defendido 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 do setor educacional¹⁰, exatamente para garantir o cumprimento da vontade do legislador constituinte.

Por consequência dessa determinação normativa, é que se extrai o posicionamento deste E.Corte de que os restos a pagar do ensino geral devem ser liquidados até o dia 31 de janeiro do exercício seguinte¹¹.

¹⁰ **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.

¹¹ **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 disciplina¹¹, 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.

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.

Na situação dos presentes autos, vê-se que havia um montante de despesas pagas em 2008, oriundas de inscrição de restos a pagar de 2007, não aproveitadas no cômputo da aplicação daquele exercício, podendo ser incorporadas aos investimentos do período sob exame.

Sendo assim, adoto o percentual indicado pela Assessoria Técnica, para o qual também convergiu a SDG, fixado em 26,25%, restando superada a mácula antes existente pela falta de aplicação do mínimo constitucional no ensino geral.

2) Quanto aos **precatórios**, relembro que a Origem possuía um estoque dessa dívida superior a R\$ 300 milhões, somados ao recebimento no período, de Mapa Orçamentário/Ofícios Requisitórios no montante de R\$ 172 milhões.

Até então, a jurisprudência desta E.Corte apontava que a Administração deveria quitar, no mínimo, a décima parte da dívida pré-existente, mais o que recebeu no exercício sob exame, esperando-se que fossem pagos em torno de R\$ 203 milhões, quando, na verdade, foi quitada quantia inferior a R\$ 1,400 mi (um milhão e quatrocentos mil reais).

É forçoso entender que não houve grande esforço para diminuição do saldo da dívida judicial, em descompasso com a Constituição Federal/88 e da própria Lei Fiscal.

Também não se poderia acatar o argumento de que a Administração deixaria de aplicar os mínimos na educação e na saúde, acaso cumprisse o pagamento dos precatórios, porque o tema destacado também encontra respaldo constitucional.

Creio que a reserva do possível não pode ser invocada em limites que venham a anular os demais preceitos de ordem constitucional, antes de forma harmônica, sob pena de anular as conquistas sociais alcançadas ao longo de todo o processo de construção do Estado Democrático.

E, no mesmo sentido, também é imperioso lembrar que a dívida com precatórios decorre de decisões judiciais transitadas em julgado, já amplamente discutidas no foro apropriado.

Desse modo, a jurisprudência então vigente nesta E.Corte estabelecia um equilíbrio adequado aos princípios constitucionais envolvidos, porque não exigia a liquidação imediata dessa dívida, mas antes, que houvesse compromisso com a sua diminuição gradativa.

Ocorre que, a despeito da decisão adotada por esta E.Corte nas mencionadas contas da Municipalidade de Guaratinguetá (TC-1974/026/08), houve reconhecimento de que a EC nº 62/09 possibilitou que toda a dívida então existente, excetuados os créditos de pequena monta e os de natureza alimentícia de titulares sexagenários¹², poderiam ser pagos pelo regime especial, vigente a partir de então.

Nesse sentido, se a Constituição Federal agora oferece a oportunidade ao Município para quitar essa dívida em condições mais vantajosas, não há como insistir em desabonar a falta de pagamento no período examinado.

E, no caso, não há indicativos seguros nos autos de que os compromissos de baixa monta (R\$ 483.349,70) não tenham sido observados em meio aos pagamentos do período.

3) Finalmente, passo a apreciar a situação destacada na utilização dos recursos do FUNDEB.

De início devo consignar que os recursos do FUNDEB *destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração* (art. 2º da Lei 11.494/07), composto por receitas específicas de impostos (art. 3º da Lei 11.494/07) e, quando necessário, complementadas pela União, para que se atinja um valor médio ponderado de aplicação por aluno em todo o território nacional (art. 4º da Lei 11.494/07).

Além disso, a distribuição dos recursos do FUNDEB obedece uma distribuição proporcional, levando em conta as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica (art. 10 da Lei 11.494/07)

Portanto, o FUNDEB não se confunde com o extinto FUNDEF (Lei 9424/96), porque possui um alcance mais amplo: enquanto aquele está destinado a custear a educação básica (infantil, fundamental e médio), este se insere apenas no âmbito do ensino fundamental.

Também não se confundem os recursos vinculados ao FUNDEB com aqueles auferidos para aplicação obrigatória na educação geral (art. 212 da CF/88).

No FUNDEB há vinculação de 60% desse Fundo destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação

¹² **CF/88**

Art. 100. (...)

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

básica em efetivo exercício na rede pública (art. 22, Lei 11494/09), enquanto que os restantes 40% e os recursos próprios recebidos pela arrecadação e transferência de impostos possuem uma vinculação mais genérica, podendo ser utilizados na conformidade do art. 70 da LDBE¹³.

Os recursos vinculados ao ensino geral estão ligados à capacidade arrecadatória de cada ente federativo, ao passo que aqueles vinculados ao FUNDEB têm a ver com a população estudantil concentrada no Município, de modo que se procura, por meio desse instrumento, igualar as condições de aprendizado em nível nacional.

Nesse sentido, a verba destinada à construção do FUNDEB possui objetivos mais específicos e complexos – constituindo-se em ferramenta apta ao grande esforço nacional para o desenvolvimento uniforme da educação (art. 10 da Lei 11.494/07).

Em suma, a qualidade das receitas e das despesas de um e de outro são distintas.

E, a exemplo da SDG, também considero que o art. 21 da Lei do FUNDEB excepciona o princípio da anualidade, porque é intenção do Legislador o cumprimento da regra imposta na Constituição Federal, para que seja aplicado, por ano, o mesmo valor/aluno em todo o território nacional, de modo que o papel desta E.Corte seja perseguir o destino dos recursos recebidos no período sob exame.

Ocorre, no entanto, que em Sessão do E.Tribunal Pleno do dia 18.05.11, nos autos do TC-1194/026/08 (Municipalidade de São Vicente, Pedido de Reexame sobre as contas do Exercício de 2008, sob Relatoria do e. Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher) foi decidido que:

“Infere-se das peças processuais que a aplicação no ensino global atingiu o equivalente a 25,86%, cujo excedente corresponde ao montante de R\$ 1.887.820,00, ao passo que a diferença do FUNDEB é de somente R\$ 229.534,73. Assim sendo, no contexto ora delineado, não há razões para que se mantenha o juízo de reprovação no que tange a esse tópico, uma vez que o comando constitucional foi atendido com relativa folga, de tal modo que, para se atingir a meta prevista no artigo 21, § 2º da Lei 11.494/07, bastaria apenas que a Municipalidade fizesse o cancelamento do empenho efetivado com os recursos próprios e promovesse o empenhamento correto, onerando a rubrica do FUNDEB. (negritei)

¹³ **Lei de Diretrizes Básicas da Educação - LDBE**

Art. 70º. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Aliás, tal entendimento foi adotado em diversas decisões deste Tribunal, valendo destacar aquelas proferidas nos processos TC-001942/026/08 (PM Caçapava), TC-001853/026/08 (PM Cosmópolis), TC-002081/026/08 (PM São Sebastião da Gramma), TC-002044/026/08 (PM Pradópolis), TC-002061/026/07 (PM Fernandópolis) e TC-002165/026/08 (PM Trabiçu), assim como o TC-000446/026/09 (PM Ipuã) que relatei e a E. Primeira Câmara aprovou na Sessão de ontem”.

Aqui, nestes autos, próximo ao verificado naqueles, a Municipalidade aplicou em 2008 um montante equivalente a 95,16% dos recursos do FUNDEB, razão pela qual deveria, obrigatoriamente, comprovar a aplicação do saldo equivalente a 4,84% (R\$ 5.989.455,18) já no primeiro trimestre do exercício seguinte.

Ocorre, no entanto, que tendo atingido a aplicação de 26,25% no ensino geral, o excedente dos investimentos chegaram a **R\$ 8.154.924,76¹⁴**, **superando com folga a deficiência do FUNDEB.**

Nesse sentido, considero que houve um equívoco contábil praticado internamente pela Municipalidade, na medida em que não houve o devido acompanhamento sobre as receitas e despesas de cada fonte; contudo, materialmente insuficiente para desabonar as contas, tal qual decidido no destacado TC-1194/026/08.

Ademais, tenho defendido que o saldo diferido do FUNDEB pode ser utilizado no pagamento de despesas inscritas em restos a pagar, como também em despesas novas, contraídas durante o primeiro trimestre do exercício seguinte.

Assim, a despeito da falta de apresentação de documentos específicos, é razoável se admitir que o valor faltante (4,84%), em razão de sua proporção frente ao volume de receitas e despesas, veio a ser consumido já nos primeiros três meses do exercício seguinte, nos termos do § 2º, da Lei 11.494/09.

Reforço, contudo, que Municipalidade deverá manter domínios adequados das receitas e despesas do saldo residual do FUNDEF, do FUNDEB/08 e do ensino geral, tendo em vista que são recursos que não se comunicam e, tendo destinação própria, devem guardar controles de aplicação distintos¹⁵.

14

1	Receita de impostos	R\$ 654.214.913,71	100,00%
2	Mínimo a ser aplicado	R\$ 163.553.728,43	25,00%
3	Aplicação apurada pela Auditoria e acolhida no r. parecer	R\$ 156.986.342,62	24,00%
4	Restos a pagar de 2007	R\$ 14.722.310,57	
5	Total aplicado após análise do Pedido de Reexame	R\$ 171.708.653,19	26,25%
6	Valor excedente (2 – 5)	R\$ 8.154.924,76	

¹⁵ **Lei Complementar 101/00**

“Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

(...)

Nessa conformidade, **voto pelo provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de alterar o r. parecer antes emitido, agora **favorável à aprovação das contas**, mantendo-se as demais determinações e recomendações já proferidas, com acréscimo para que a Origem mantenha rígido controle contábil sobre receitas e despesas vinculadas ao ensino.

GCFJB-25