



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 01/06/2011 – ITEM 28

PEDIDO DE REEXAME

TC-001928/026/08

Município: Artur Nogueira.

Prefeitos: Marcelo Capelini e Claudinei Fernando de Sá.

Exercício: 2008.

Requerente: Prefeitura Municipal de Artur Nogueira.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 28-09-10, publicado no D.O.E. de 09-10-10.

Advogados: José Aparecido Cunha Barbosa e outros.

Acompanham: TC-001928/126/08 e Expedientes: TC-001526/003/08, TC-008257/026/08, TC-020789/026/08 e TC-022984/026/08.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

RELATÓRIO

Em sessão de 28.09.2010, a Segunda Câmara decidiu emitir parecer desfavorável às contas da Prefeitura Municipal de Artur Nogueira, exercício de 2008, em razão do descumprimento do artigo 212 da Constituição Federal (18,97%) e “caput”, do artigo 21 da Lei Federal 11.494/2007 (FUNDEB 98,55%).

Buscando a reforma do parecer, foi interposto Recurso, constante de fls. 154/169, acompanhado de documentação.

Em suas razões, o recorrente insurgiu-se contra a glosa relativa aos restos a pagar, sustentando ser devida a sua inclusão, em face da existência de saldo financeiro nas contas vinculadas ao ensino, fruto de receitas de impostos de 2008,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

observando existirem decisões deste Tribunal acolhendo a somatória dos restos a pagar quitados até o final do exercício seguinte.

Salientou que se tratavam de despesas não processadas, que não puderam ser pagas até 31.12.08, porque dependiam do cumprimento da obrigação assumida pelo credor, em razão de obra ou serviço ainda não concluídos, fato que impedia a liquidação dos respectivos empenhos.

Observou que a hipótese dos autos se encaixava perfeitamente aos subitens 11.03 e 11.12 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira do Ministério da Educação.

Expôs, ainda, que a quitação dos restos a pagar ocorreu dentro do prazo de validade dos empenhos, ou seja, até 31.12.2009, enfatizando que as despesas pertencem ao exercício financeiro de 2008, pois as receitas foram arrecadadas e nele os gastos foram legalmente empenhados.

Afirmou que o entendimento de que os restos a pagar deveriam ser quitados até 31.01 era equivocado, pois contrariava às normas legais citadas, a Lei Federal 4320/64 e o disposto no § 2º, do artigo 21 da Lei Federal 11494/2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Frizou que nas contas dos exercícios anteriores da mesma Municipalidade (TCs-3262/026/06 e 2399/026/07) esta Corte incluía gastos da espécie.

Ademais, também contestou a glosa dos dispêndios com alimentação dos educandos, observando ser dever do Estado efetuar esse atendimento – alimentação suplementar – consoante artigo 208, “caput” e inciso VII, da Carta Federal e artigo 4º, inciso VIII, da LDB.

Apontou que os dispositivos constitucionais devem ser obedecidos, devendo o gasto com a merenda ser incluído no valor aplicado no ensino.

Indicou que nas contas de 2006 este Tribunal considerou tais gastos, ficando comprovado o entendimento no sentido de sua inclusão.

Apontou que até 12.10.08 a Corte reconhecia tais dispêndios, alterando tal entendimento a partir de 13.10.2008, em virtude do decidido no TCA-35186/026/08.

Reiterando argumentos defensórios consignados às fls. 82/86, destacou que a Carta Federal elevou a educação ao “pilare” necessário para o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação ao trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Frizou que a simples disponibilização do ensino público e gratuito não era suficiente para assegurar o acesso e a permanência do estudante na escola.

Expôs que o legislador constituinte, frente à realidade do país, atrelou ao dever de oferecer a educação, outras obrigações, objetivando permitir o acesso e a permanência do educando no ambiente escolar.

Indicou que o Tribunal de Contas do Paraná, no artigo 22 do Provimento 37/99, considerou que as despesas com preparação da merenda escolar poderiam ser suportadas por recursos oriundo do FUNDEF.

Consignou que, tal como o programa suplementar de alimentação, o transporte escolar também era considerado como despesa necessária para consecução dos objetivos da educação, artigo 208 da Carta Federal, tendo o legislador infraconstitucional incluído dentre as despesas realizadas para a consecução dos objetivos básicos da educação, conforme artigo 70, inciso VIII, da LDB.

Assim, sustentou que o binômio transporte-alimentação era elemento fundamental no processo educacional e, garantido o primeiro, deve ser garantido também o segundo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

assegurando a plenitude do direito constitucional de acesso e permanência no ambiente escolar.

Diante do exposto, requereu a reversão dos valores despendidos com a quitação dos restos a pagar, bem como dos valores investidos na merenda escolar nos cálculos do ensino, requerendo a reforma do r. parecer.

Analisando o acrescido, a Assessoria Técnica posicionou-se pela impossibilidade de inclusão das despesas com alimentação, seja qual for o nível de ensino beneficiado (fundamental e infantil), sendo questão sedimentada nesta Corte.

Observou que as impugnações estavam fundamentadas nas disposições contidas na LDB, artigo 70 conjugado com o 71, expondo que o próprio MEC indicava que a aquisição de gêneros alimentícios utilizados na merenda escolar não era considerada como gasto de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Expôs que a Deliberação TCA-35186/026/08 apenas pacificara o entendimento sobre o tema, declarando a impossibilidade legal de admitir a inclusão desses gastos no ensino e que, ao contrário do que pretende o recorrente, tais despesas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

apenas em pouquíssimos casos, foram aceitas por este E. Tribunal porque representavam valores de pouca monta.

Em relação aos restos a pagar de 2008 não quitados até 31.01.09, posicionou-se pela sua não aceitação, fundamentando-se, para tanto, na reiterada jurisprudência que entende que somente podem ser consideradas no cômputo da educação as despesas empenhadas e processadas até 31.12 e pagas até 31 de janeiro do exercício seguinte.

Registrou, contudo, que na hipótese de descontinuidade do mandato, como neste caso, em que o gestor de 2008 não foi reeleito, existiam julgados que, excepcionalmente, relevavam os expurgos dos restos a pagar de 2008 não quitados até 31.01.09, desde que existissem recursos financeiros em 31.12.08 para ampará-los.

Observou, de outro lado, que no presente caso, a relação dos restos a pagar consignadas nas fls. 282/294 do Anexo II, não segregava o montante inscrito entre despesas processadas e não processadas em 31.12.2008.

Notou que o recorrente fora categórico em afirmar nas razões recursais que as despesas em comento corresponderam a restos a pagar não processados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Com isso, concluiu que o cenário dos restos a pagar apresentado pelo recorrente remetia ao entendimento de que a ausência de pagamento até 31.01.09 não dependera de ato da atual administração, mas advinha do fato de que as despesas não haviam sido processadas em 2008.

Assim, indicou que, independentemente da não reeleição do responsável pelas contas em apreço, as despesas inscritas em restos a pagar não ofereciam os requisitos necessários para que fossem quitadas até a data limite 31.01.2009.

Relativamente ao FUNDEB, observou que não havia elementos para que fosse invocada a excepcionalidade em comento, pois não há comprovação de que os restos a pagar vinculados ao Fundo estivessem processados em 31.12.08.

Registrou, ademais, que não houve a comprovação do montante pago após 01.02.09, carência já anotada no voto ora recorrido.

Assim, concluiu que estava inalterada a situação processual, ou seja a aplicação de 98,55%, infringindo o "caput", do artigo 21 da Lei Federal 11.494/2007 e de 18,97%, em desrespeito ao artigo 212 da Carta Magna.

Sob o aspecto jurídico, ATJ entendeu que não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

restaram afastados os vícios capitais que prejudicaram o examinado.

Assim, com o aval de sua Chefia e de SDG, opinou pelo desprovimento do apelo.

É o relatório.

c



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO PRELIMINAR

O parecer foi publicado no Diário Oficial do Estado de 9 de outubro de 2010 e recurso interposto no dia 27 do mesmo mês e ano.

Observo que o apelo, apesar de nominado como Recurso Ordinário, pelo princípio da fungibilidade, por ser admitido como Pedido de Reexame.

Respeitado o prazo do artigo 71 da Lei Complementar 709/93 e considerando a legitimidade do recorrente, dele conheço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO DE MÉRITO

No presente reexame, o recorrente volta a sustentar ser adequada a inclusão dos restos a pagar quitados após 31.01.2009, bem como das despesas com alimentação dos educandos nos gastos do ensino.

Consoante jurisprudência pacífica desta Corte, entende-se que a despesa inscrita nos restos a pagar, para ser assim considerada, deve ter sido executada no exercício em que efetivamente houve benefício ao setor e seu pagamento deve ser efetuado até o final do primeiro mês do exercício seguinte, ainda que, em 31.12.08, existisse disponibilidade financeira.

Conforme bem notou a Assessoria Técnica, o próprio recorrente indica situação impeditiva para a sua aceitação (fls. 156/157):

“É bem o caso vertente, pois, como exaustivamente explicitado na defesa prévia, as despesas não processadas, isto é, as que não concluíram o estágio da Liquidação da Despesa, não puderam ser pagas até 31.12.08, embora houvesse disponibilidade financeira para tal, isto porque dependiam de cumprimento da obrigação assumida pelo credor, pois, o respectivo contrato ainda estava vigente, mas a obra ou serviço ainda não estava concluído, fato que impedia a liquidação do respectivo empenho.

....

Posto isso, fica claro que o Município não poderia liquidar os Restos a Pagar antes do recebimento do material, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

execução das obras ou da prestação de serviços, exatamente como explicitado na defesa prévia e de fato ocorrido no caso em tela.”

Assim, não há como acolher despesas para os fins do artigo 212 da Constituição Federal, se o objeto contratado, efetivamente, não se reverteu em investimento na educação durante o exercício de 2008.

Sobre a matéria, bem expôs o eminente Conselheiro Fulvio Julião Biazzi, no voto proferido no TC-2359/026/07:

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

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

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

Registre-se que não se discute a regularidade da escrituração dos restos a pagar, mas apenas a impossibilidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

aceitação para o aproveitamento no ensino de 2008, diante das razões anteriormente expostas.

Em razão das considerações de defesa, não me vinculo às específicas questões que possam ter ensejado o encaminhamento dado pelos eminentes conselheiros relatores aos TCs-3262/026/06 e 2399/026/07, contas da Municipalidade em questão relativas a 2006 e 2007, em relação à aceitação na educação dos restos a pagar.

A tese a ser considerada, somente aceitar-se os restos a pagar quitados até 31.01.2009, é a que cabe ser aplicada, exatamente como procedi nos TCs 2358/026/07, 2453/026/07, 2042/026/07 e 2081/026/07.

No tocante à pretensão do recorrente em incluir as despesas com alimentação escolar, não há como acolher o apelo, dada a vedação contida no inciso IV, artigo 71 da Lei de Diretrizes e Base da Educação.

Acrescente-se que a orientação traçada na Deliberação TCA-35186/026/08, em 12.10.2008, apenas pacificou entendimento desta Corte.

A Deliberação não torna elegível o câmputo de tal dispêndio até a data da sua edição, como também não revoga



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

decisões que, eventualmente, em excepcionais situações acolheram tais despesas.

De outro lado, observo que efetivamente o Estado tem o dever de oferecer a merenda escolar aos alunos, a fim de possibilitar um melhor aproveitamento dos ensinamentos ministrados, todavia, os recursos para tanto não podem ter por alvo aqueles vinculados aos repasses decendiais e ao FUNDEB.

Qualquer decisão invocada em sentido contrário não firma regra, mas sim representa exceção, ditada por circunstâncias de fato que não se comunicam com o apurado neste Processo autônomo, no qual se apreciou as contas do exercício de 2008.

Noto, outrossim, que apenas na gestão de 2006 desta Municipalidade (TC-3262/026/06) esse tipo de despesa foi aceita, de forma excepcional. Nas contas de 2007 (TC-2399/026/07) isso já não mais ocorreu.

Em relação à aplicação dos recursos do FUNDEB, que atingiram o percentual de 98,55%, indico que a Origem não apresentou documentação que demonstrasse a quitação dos restos a pagar que, em razão da permissão estabelecida no § 2º, do artigo 21,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

da Lei Federal 11.494 de 2007, conforme exposto no voto de Primeira Instância, poderia efetivar-se até o 1º trimestre de 2009.

Assim, a situação restou inalterada.

Dessa forma, considerando que as questões que levaram à emissão de parecer desfavorável persistem, na esteira dos Órgãos Técnicos deste Tribunal **voto pela improvimento do Pedido de Reexame.**

RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO