

V O T O R E V I S O R

PRIMEIRA CÂMARA
ITEM: 60

SESSÃO: 16/08/11
TC-000630/026/09

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2.009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE TRABIJU.

Pedi vista dos autos para melhor examinar a questão, exposta pelo eminente Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini, que votou no sentido da emissão de Parecer DESFAVORÁVEL à aprovação das contas, porque o Executivo Municipal teria despendido tão somente 95,63% dos recursos disponíveis do FUNDEB, em descumprimento ao artigo 21, da Lei nº 11.494/07, vez que não logrou demonstrar a aplicação do saldo residual no primeiro trimestre do exercício seguinte.

Agora, o Excelentíssimo Relator reformulou seu voto, para propor a emissão de Parecer FAVORÁVEL À APROVAÇÃO das contas em apreço, apoiando-se na recente Deliberação do TC-A-024468/026/11.

Não obstante o entendimento que se firmou na indigitada Deliberação, tenho plena convicção de que as contas em exame são merecedoras deslinde favorável, em função da análise minuciosa dos mecanismos de financiamento do ensino público no Brasil.

O número de vagas ofertadas pela rede pública de ensino aumentou consideravelmente no Brasil nos últimos quinze anos, sobretudo, em virtude da implantação de um amplo instrumento de solidariedade, objetivando a universalização da educação.

Desta forma, a despeito da carência de recursos próprios, por meio da transferência de receitas arrecadadas entre entes federativos dentro de mesmo Estado, estabeleceu-se para todos os Municípios uma média de gastos mínima por aluno, garantida por aporte financeiro da União, no caso de insuficiência de recursos dos Municípios e do respectivo Governo Estadual.

A primeira etapa desta rede de solidariedade foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional nº 06/96 e regulamentado pela Lei Federal nº 9.424/96, almejando-se com isto a expansão e o fortalecimento do Ensino Fundamental.

Com o fim do fundo, em 2006, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, e regulado pela Lei Federal nº 11.494/2007, com regulamentação pelo Decreto nº 6.253/2007.

Em comparação com o FUNDEF, o FUNDEB ampliou significativamente o alcance e o volume das transferências de receitas entre entes federativos, elevando o patamar mínimo de investimento por aluno, em toda a Educação Pública no país.

A criação de um mecanismo de financiamento amplo, baseado na solidariedade entre entes federativos, acarretou uma verdadeira revolução no ensino brasileiro. Antes da criação do FUNDEF e do FUNDEB, os Municípios eram obrigados a aplicar no ensino apenas 25% de suas receitas com impostos e transferências. Contudo, na vasta maioria dos casos, um quarto das receitas era um valor insuficiente para prover todos os serviços de educação, em virtude da baixa capacidade de arrecadação municipal. Com isto, a instituição de FUNDEF e do FUNDEB majorou a capacidade de investimento público no setor, o que culminou com a universalização do acesso.

Com efeito, ao regular o fundo, o Poder Legislativo Federal explicitou expressamente no artigo 1º da Lei nº 11.494/07, o caráter de complementação de receitas do FUNDEB, no espírito da solidariedade federativa, vez que a institucionalização dos fundos não eximiu Estados e Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino de pelo menos 25% dos demais impostos e transferências recebidos. Além disto, o *caput* do artigo 21 do referido diploma legal igualou a aplicação do uso dos recursos viabilizados pelo FUNDEB, com as fontes próprias da Prefeitura Municipal,

estabelecendo os mesmos critérios determinados pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases.

De fato, a única diferenciação existente é o prazo mais flexível para a utilização da importância recebida¹ do fundo, além de que 60% da suplementação sejam obrigatoriamente gastos com a remuneração do magistério².

No caso de Trabiçu, conforme retratado na Tabela a seguir, a Municipalidade recebeu R\$ 855.312,23 de

¹ Conforme §2º do art. 21, Lei Federal nº 11.494/07, "in verbis":

§ 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.

² Conforme art. 22, Lei Federal nº 11.494/07, regulamentado pela Resolução nº01, de 27 de março de 2008, "in verbis":

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

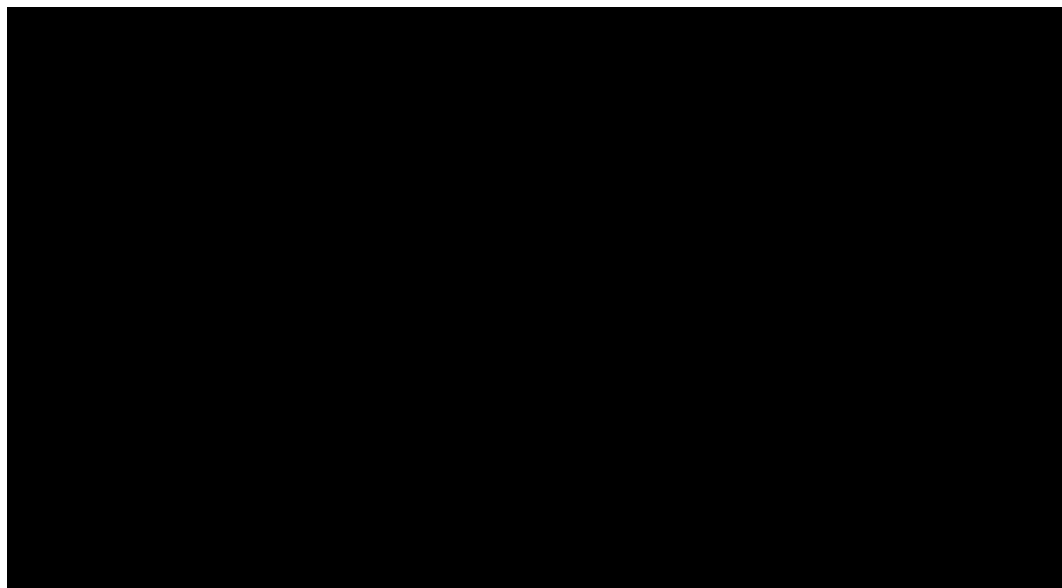
Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

recursos, incluindo os rendimentos financeiros, relativos ao FUNDEB, devendo, logo, ter despendido um mínimo de R\$ 513.187,54 na remuneração do magistério e de R\$ 812.546,22 durante o exercício, de sorte que a parcela diferida fosse utilizada no primeiro trimestre de 2010. Por seu turno, dos recursos próprios e transferências, descontadas o fundo, a observância ao artigo 212 da Constituição Federal impõe que o Executivo Municipal gaste pelo menos R\$ 1.487.113,05.



Pois bem.

Abre-se aqui questão fundamental para a apreciação das contas em comento.

Tais valores mínimos de gastos não são definidos antecipadamente, mas, ao longo do ano, a depender da arrecadação e, logo, das flutuações da economia.

Naturalmente, em regiões carentes do país, os recursos próprios e transferências são residuais, originando-se o grosso dos investimentos no ensino da importância recebida do FUNDEB. No caso de Trabiçu, porém, a capacidade arrecadatória da Municipalidade não é, evidentemente, desprezível. Nesta situação, cria-se um peculiar desafio ao gestor público parcimonioso, que se vê obrigado a utilizar ao longo do ano, ora recursos do FUNDEB, ora de fontes próprias, visando atender a todos os limites.

Inequivocamente, tal situação não produziria qualquer prejuízo caso inexistisse restrições orçamentárias nas finanças públicas. Entretanto, não há como fugir do fato de que o gasto de um real a mais de recursos próprios na educação subtrai imediatamente idêntico valor das disponibilidades financeiras para outras áreas de atuação do Poder Público, tais como saúde e saneamento básico, de inquestionável importância para o bem estar da população.

Nesta situação, a depender das flutuações de entrada de recursos do FUNDEB, o Administrador parcimonioso e eficiente corre o risco de aplicar muito acima do limite estabelecido pelo artigo 212 da Carta Magna, porém, sem atingir o patamar de 95%.

Diante deste quadro, por um desdobramento lógico, em face da equivalência estabelecida pelo artigo 1º, da Lei Federal nº 11.494/07, caso o gasto com profissionais do magistério tenha superado 60% dos recursos do FUNDEB e, o montante acima dos 25% seja em valor absoluto maior do que a insuficiência para completar a importância referente a 95% dos recursos do FUNDEB, não há falar em descumprimento dos limites legais de aplicação no ensino.

Trata-se de um mero lapso contábil, de natureza formal e, obviamente, relevável.

No caso concreto, em Trabiçu, a Municipalidade superou em muito o piso de 25%, chegando a 26,39%, ou seja, R\$ 82.683,49 a mais do que o mínimo exigido pela legislação vigente, ao passo que o hiato para o uso integral dos recursos do fundo montou apenas R\$ 37.352,93. Ou seja, para cada real da parcela diferida que o Executivo Municipal não logrou demonstrar utilização, a mesma Administração aplicou a mais do que o mínimo exigido pela legislação vigente R\$ 2,21.

Nestas condições, não existem motivos suficientes para o juízo de reprovação das presentes contas, à medida que, como se depreende dos elementos do processo, sequer houve a suposta infração do comando constitucional, nem tampouco ocorreu a apontada infringência às regras da Lei Federal nº 11.494/07, porquanto, para que as aplicações atingissem os percentuais

mínimos necessários, bastaria apenas que se fizesse o cancelamento do empenho efetivado com a receita própria, com o consequente empenhamento correto, onerando, pois, as verbas do FUNDEB.

Depreende-se do contexto processual que, concretamente, houve equívoco formal na utilização dos recursos do FUNDEB, falha essa, como demonstrado, perfeitamente sanável.

Entendimento análogo verificou-se no TC-002061/026/07, em sessão do Egrégio Tribunal Pleno de 08.12.2010 (*Município de Fernandópolis, de relatoria do E. Conselheiro Robson Marinho, voto revisor, por mim proferido*), assim como nos TC-001661/026/08 (Município de Osasco), TC-001612/026/08 (Município de Ipeúna), TC-001904/026/09 (Município de Tarabai), TC-001775/026/08 (Município de Estrela do Norte) e TC-001965/026/08 (Município de Espírito Santo do Pinhal), todos relatados pelo Eminentíssimo Conselheiro Fulvio Julião Biazzi, em sessão do Egrégio Tribunal Pleno de 08.06.2011. Ademais, observa-se idêntico posicionamento nos autos do TC-000359/026/2009 (Município de São Vicente) e TC-000401/026/2009 (Município de Bebedouro), também relatados pelo Eminentíssimo Conselheiro Fulvio Julião Biazzi, em sessão da Egrégia Primeira Câmara de 07.06.2011.

Por fim, neste mesmo sentido, nos autos do TC-1194/026/08 em voto proferido também no Egrégio Tribunal Pleno, em 18.05.11 (*Municipalidade de São Vicente, Pedido de Reexame das Contas do Exercício de 2008*), decidiu-se 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\$ 229.543,73. Assim sendo, no contexto ora delineado, não há razões para que mantenha juízo de reprovação o 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.

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-0002081/026/08 (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 (grifo nosso)."

Pelo exposto, acompanho o nobre Relator na conclusão que, ao reformular o seu voto inicial, propõe a emissão de parecer FAVORÁVEL À APROVAÇÃO das contas do Chefe do Executivo de Trabiçu, relativas ao exercício de 2009.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

GALF.

V O T O R E V I S O R

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO: 16/08/11

ITEM: 60

TC-000630/026/09

Acompanho o Relator e encaminho meu VOTO
para juntada aos autos.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO