



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 07/11/12

PEDIDO DE REEXAME

61 TC-000233/026/09

Município: Diadema.

Prefeito(s): Mário Wilson Pedreira Reali e Gilson Luiz Correia de Menezes.

Exercício: 2009.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Diadema.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 22-11-11, publicado no D.O.E. de 07-12-11.

Advogado(s): Pedro Tavares Maluf, Elisabete Fernandes Baffa, Airton Germano da Silva, Mariana Katsue Sakai e outros.

Acompanha(m): TC-000233/126/09 e Expediente(s):

TC-002070/009/09, TC-003976/026/09, TC-005394/026/09,
TC-005395/026/09, TC-008045/026/09, TC-008046/026/09,
TC-009833/026/09, TC-009864/026/09, TC-013824/026/09,
TC-013825/026/09, TC-015101/026/09, TC-015102/026/09,
TC-015652/026/09, TC-019378/026/09, TC-019889/026/09,
TC-021019/026/09, TC-021020/026/09, TC-021021/026/09,
TC-021410/026/09, TC-024218/026/09, TC-035040/026/09,
TC-004970/026/10, TC-026130/026/10, TC-027735/026/10 e
TC-006724/026/11.

Fiscalização atual: GDF-3 - DSF-II.

1.RELATÓRIO

1.1 Cuidam os autos das contas anuais da **Prefeitura Municipal de Diadema**, relativas ao exercício de 2009.

Em sessão realizada em 22 de novembro de 2011, a E. Primeira Câmara¹ decidiu emitir **PARECER DESFAVORÁVEL**² à aprovação das contas do Chefe do Executivo, determinando o encaminhamento de recomendações; atuação de processo próprio, para análise do Convite 68/09, que objetivou a reforma e cobertura da Quadra Jardim das Nações e Escola Municipal Novo Eldorado; a desvinculação dos Expedientes TC-006724/026/11 e TC-027735/026/10, para as providências especificadas no voto e a expedição de ofício à Procuradoria do Trabalho.

¹Integrada pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, Relator, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente, e pela Substituta de Conselheiro Cristiana de Castro Moraes.

² Parecer publicado no D.O.E. de 07/12/11.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Motivou o juízo de desaprovação o fato de ter havido **insuficiente investimento no ensino global, da ordem de 23,96% das receitas de impostos³**, infringindo o artigo 212, da Constituição Federal.

1.2 Inconformado o Município de Diadema, por meio de Procuradora Municipal⁴, interpôs **PEDIDO DE REEXAME⁵** (fls. 706/726, acompanhado dos documentos de 727/782), pretendendo reverter a r. decisão de primeira instância, sob o argumento de que devem integrar o cômputo do ensino os valores glosados, referentes a despesas de exercício anterior a 2009, por ter sido adotado o regime de competência.

Pondera a recorrente que nos cálculos não foram incluídas despesas pertencentes à rubrica da educação, custeadas com recursos do Tesouro, sob o fundamento de ausência de comprovação documental.

Ressaltou, outrossim, que foram feitas deduções efetivadas em relação a despesas apropriadas no ensino, como o parcelamento de INSS, parcelamento do IPRED, parcelamento do PASEP e parcelamento da ELETROPAULO, em função do entendimento de que as mesmas não poderiam integrar o rol de dispêndios, por terem sido realizadas em exercício anterior ao examinado.

³ QUADRO DA APLICAÇÃO NO ENSINO:

Receitas de impostos e transferências = R\$ 434.242.436,77

Investimento mínimo (25%) = R\$ 108.560.609,19

RECURSOS DO TESOUREIRO	
Aplicação com recursos próprios.....	R\$ 56.114.864,11
+ Retenções.....	R\$ 55.246.336,22
+ Retorno FUNDEB (retenções) utilizado até 31.03.10....	R\$ 82.437,85
(-) Ajustes da fiscalização.....	(R\$ 8.641.096,95)
(-) Restos a pagar não pagos até 31.01.10.....	(R\$ 319.990,76)
+ Valores incluídos na decisão.....	
Total da aplicação.....	102.482.550,47
	<u>1.602.868,82</u>
	104.085.419,29
	(23,96%)
RECURSOS DO FUNDEB:	
Magistério.....	R\$ 40.453.403,23 (87,52%)
+ Demais despesas ajustadas.....	R\$ 4.103.153,92 (8,88%)
= Total.....	R\$ 44.556.557,15 (96,39%)
+ Saldo do FUNDEB aplicado 1º Trim/2010.....	R\$ 82.437,85
= Soma da aplicação do FUNDEB.....	R\$ 44.638.995,00 (100,00%)

⁴ Dr.^a Elisabete Fernandes (OAB/SP 172.259) – procuração a fls. 69/70.

⁵ Medida protocolada em 09/01/12.



Em virtude dessa circunstância, salienta que “(...) não há controvérsia acerca da natureza destas despesas: elas **são efetivamente despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino**. A discussão cinge-se, assim, ao regime adotado para apropriação delas: de competência ou de caixa. Todavia, não nos conformamos com a r. decisão exarada, haja vista que somente no final do exercício de 2010 essa Colenda Corte de Contas modificou sua orientação, passando a adotar o regime de competência para cálculo de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, refutando sua jurisprudência uníssona que, desde a apreciação das contas desta Municipalidade do exercício de 2004 adotava o regime de caixa. Não é demasiado insistir: estas despesas, pagas em 2009, foram contabilizadas por ocasião de seu efetivo pagamento e naquele mesmo exercício inseridas no cálculo dos recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (destaque do texto)

Segundo a peticionária, “(...) ao glosar as despesas com as dívidas supramencionadas, essa Colenda Corte de Contas atribuiu efeito retroativo a sua jurisprudência, haja vista que as despesas com dívidas eram computadas no índice de manutenção e desenvolvimento do ensino do exercício em que foram pagas e eram acolhidas (...). Destarte, para fins de cálculo do percentual mínimo de 25% (...) na manutenção e desenvolvimento do ensino, estatuído no artigo 212 da Constituição Federal, o regime de caixa foi adotado, também, por ocasião do julgamento das contas deste Município dos exercícios de 2005, 2006 e 2007, (...). Insistimos: a inclusão das despesas com dívidas de exercícios anteriores, cujo pagamento foi efetuado em 2009 é medida que se impõe, sob pena de se criar uma situação inusitada: não computá-las nem no exercício de 2009, nem naquele em que foram realizadas. Noutras palavras: elas jamais integrarão o índice de aplicação no ensino, pois não serão computadas no cálculo de nenhum exercício.”

No que tange a outras despesas excluídas, afirma que “(...) as atividades educacionais exigem a atuação de outras Secretarias, que exercem atividades meio, porém sem as quais o ensino não se concretiza, tais como: assessoria jurídica, motoristas, agentes administrativos e outros. Portanto, além dos servidores lotados no Departamento responsável pela realização das licitações e no Departamento Econômico e Financeiro, vários outros participam de atividade destinadas ao ensino, tais como servidores da Secretaria de Assuntos Jurídicos, da Secretaria de Gestão de Pessoas, etc. Note-se, ademais, que a absoluta impossibilidade de comprovar com documentos a atuação de servidores de outras Secretarias em atividades destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino é insuficiente para rejeitar a inclusão de tais despesas no cálculo do índice de aplicação no ensino, (...) porque (...) os serviços deste Município são centralizados. Ante a impossibilidade de produzir documentos comprobatórios foram expedidas Certidões – que foram juntadas aos autos no momento oportuno – assinadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



pelos respectivos Secretários Municipais, quantificando os servidores e certificando suas atribuições vinculadas ao ensino. (...) As Certidões juntadas aos autos relatam as atividades desenvolvidas pelas Secretarias Municipais que possuem servidores cujas atribuições estão voltadas à manutenção e desenvolvimento do ensino e as despesas com esses servidores devem, por conseguinte, ser apropriadas no cálculo do percentual aplicado. Desconsiderar tais despesas no índice de aplicação no ensino é atribuir relevância à forma, desprezando o conteúdo. (...) Em resumo: a absoluta impossibilidade de produzir documentos demonstrando que servidores de todas as Secretarias Municipais possuem atividades destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino é insuficiente para afastar a inclusão dessas despesas na apuração do percentual aplicado no ensino, (...) porque a legislação colacionada nesta oportunidade demonstra a centralização dos serviços administrativos, exigindo, por conseguinte, que servidores cuja atividade está amparada pelo inciso I, do artigo 70, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação execute suas atividades em outras Secretarias. (...) Não é demasiado insistir: são servidores que, apesar de não estarem lotados na Secretaria de Educação, possuem atuação fundamental para obtenção dos bens, serviços e obras destinados à educação, sem os quais a manutenção e desenvolvimento do ensino não se concretizariam.”

Apresenta em sua peça o demonstrativo referente a despesas que, a seu ver, devem compor o ensino, no exercício de 2009, a saber:

Valor considerado na decisão	R\$ 104.085.419,29 (23,96%)
+ Parcelamento INSS	R\$ 1.199.383,26
+ Parcelamento IPRED	R\$ 1.216.819,43
+ Parcelamento PASEP	R\$ 471.874,69
+ Parcelamento ELETROPAULO	R\$ 760.822,27
+ Apropriação de pessoal	R\$ 6.562.223,59
SOMA.....	R\$ 114.296.542,53 (26,32%)

Encerra a explanação requerendo o provimento do pedido de reexame, para que seja emitido parecer favorável à provação das contas da Municipalidade, relativas ao exercício de 2009.

1.3 Analisando as colocações e documentação apresentadas pela recorrente, a Assessoria Técnica (fls. 790/799) entendeu que as despesas indicadas pela defesa, referente aos parcelamentos, não podem integrar o cômputo do ensino, conforme a pacífica jurisprudência deste Tribunal, pois dizem respeito à amortização de obrigações contraídas em exercícios anteriores. Do mesmo modo, não aceitou os argumentos intentados a propósito da inclusão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



dispêndios com servidores de outras áreas da Administração, já que não se tratam de despesas típicas da manutenção e desenvolvimento do ensino.

Sendo assim, confirma o apurado na instância originária, no sentido de que o montante aplicado na rubrica educacional foi equivalente a 23,96% das receitas, não alcançando o percentual mínimo estabelecido no artigo 212, da Constituição Federal.

1.4 Em manifestação sob a ótica jurídica, a Assessoria Técnica (fls. 800/801), após alvitrar o recebimento do pedido de reexame, opinou pelo não provimento da medida, uma vez que não afastado o óbice que motivou a emissão de parecer desfavorável.

1.5 A Chefia da Assessoria Técnica (fls. 802), encampando os pronunciamentos de seus antecessores, posicionou-se pelo recebimento e não provimento do apelo.

1.6 Idêntica conclusão externou o titular da SDG (fls. 803/804).

1.7 Em virtude de pedido formulado pela Municipalidade, por meio da Procuradora Jurídica e do Secretário de Assuntos Jurídicos, foi concedido prazo para oferecimento de razões adicionais, em homenagem ao princípio do contraditório e ampla defesa.

1.8 Os argumentos complementares foram juntados a fls. 824/849, acompanhados da documentação de fls. 850/1091.

Ressalta a defesa que foi nas contas de 2008 (TC-001768/026/08) a primeira vez em que houve glosas de despesas com dívidas de exercícios anteriores, sendo que a respectiva decisão acerca da questão somente ocorreu somente em julho de 2010. Pondera, portanto, que *“(...) durante o exercício de 2009 sequer havia indícios de alteração da jurisprudência (...). Mas não é só. Era cogente que aguardássemos o julgamento do Pedido de Reexame interposto nos autos do TC 1768/026/08 – que abrigou as contas do exercício de 2008 – e seu trânsito em julgado para, após adotar as medidas pertinentes, em harmonia com a r. decisão prolatada. Assim, duas eram as possibilidades: acolhido o recurso do Município, a contabilização estaria correta e nenhuma medida deveria ser adotada: Negado provimento ao recurso, era necessário excluir do cômputo da manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com dívidas de exercícios anteriores. Considerando que o recurso*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



interposto pelo Município não foi provido, transitada em julgado a decisão, a Secretaria de Finanças adotou a única providência possível: as despesas com pagamento de dívidas de exercícios anteriores, após os devidos ajustes orçamentários e contábeis, foram anuladas e, no final do exercício de 2011, deixaram de figurar nas contas do ensino.”

Em outros termos, afirma que “(...) o Município alterou o regime de contabilização de despesas com dívidas de exercícios anteriores – passando a utilizar o regime de competência, tão logo a decisão dessa Colenda Corte de Contas se tornou exigível, ou seja, após o trânsito em julgado.”

Ainda, sobre o tema, assinala que não procede o comentário externado pela SDG quanto a vedação pelo Ministério da Educação de que sejam utilizados os recursos do FUNDEB, para pagamento de débitos de exercícios anteriores. É que, no caso, os pagamentos foram efetuados com recursos do Tesouro, tendo sido aplicadas as verbas do FUNDEB “(...) *única e exclusivamente para a finalidade estabelecida na legislação de regência.*”

Garante, portanto, que com a adição dos valores glosados, referentes aos parcelamentos de débitos de encargos sociais e dívida com a Eletropaulo, o dispêndio com a educação atingiu o correspondente a 25,05% das receitas.

No que tange às despesas com pessoal de outras Secretarias, insiste a defesa que as mesmas devem integrar o cálculo referente à aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que eleva o investimento para 26,56%.

Requer, assim, o acolhimento das razões aduzidas no apelo e na petição complementar, para que seja reformada a r. decisão e emitido novo parecer, em sentido favorável à aprovação das contas do Município de Diadema, relativas ao exercício de 2009.

1.9 Em nova intervenção, a SDG (fls. 1092/1094) reiterou o entendimento externado, no sentido do não provimento do pedido de reexame, haja vista a impossibilidade de se computarem as despesas requeridas pela Municipalidade.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



TRIBUNAL PLENO
ITEM: 061

SESSÃO: 07/11/12
TC-000233/026/09

Pedido de Reexame interposto pelo corpo jurídico do Município de Diadema, visando à reforma da decisão da Egrégia Primeira Câmara que emitiu **PARECER DESFAVORÁVEL à aprovação das contas do Chefe do Executivo, referentes ao exercício de 2009**, em virtude da não observância ao artigo 212, da Constituição Federal, porquanto as despesas do ensino global corresponderam a 23,96% das receitas de impostos.

2. VOTO PRELIMINAR

Atendidos os requisitos do artigo 71, da Lei Complementar nº 709/93, **conheço do Pedido de Reexame.**

3. VOTO DE MÉRITO

3.1 Os argumentos apresentados no apelo e nas alegações adicionais não prosperam, já que as despesas pretendidas pela Administração não podem compor os gastos com a educação.

3.2 Devem, pois, prevalecer as glosas referentes aos parcelamentos de encargos e de débitos com a Eletropaulo, pois as respectivas despesas não foram realizadas no exercício das contas em análise.

3.3 Vale anotar que na apreciação da matéria em primeira instância não foram computados os débitos parcelados junto ao INSS (R\$ 1.199.383,26), PASEP (R\$ 471.874,69) e Instituto de Previdência Municipal (R\$ 1.216.819,43), nem o acordo de parcelamento, efetivado perante a ELETROPAULO, referente à dívida com consumo de energia (R\$ 760.822,27), por absoluta falta de amparo na legislação, porquanto tais despesas são oriundas obrigações contraídas em anos anteriores, o que, certamente, não trouxe qualquer benefício aos alunos do Município no exercício das contas aqui em análise.

3.4 Há que se destacar que o gasto com o ensino está disciplinado nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal 9.394/96), onde o primeiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



dispositivo estabelece o que é permitido⁶, ao passo que o segundo trata das vedações⁷.

3.5 E, no contexto das aplicações, obviamente que somente podem ser consideradas despesas realizadas no próprio exercício de sua apropriação e que resultem em benefício para os alunos, pois, do contrário, não há como classificá-la na rubrica educacional.

Esse é o entendimento há muito sedimentado nas decisões desta Corte de Contas, não prosperando a tese da defesa de que teria havido mudança jurisprudencial.

3.6 Ademais, como lembrou a SDG, tal interpretação é válida tanto para a aplicação dos recursos do Tesouro, como para a utilização das verbas do FUNDEB, em função da norma disposta no artigo 21, da Lei 11.494/07, in verbis: "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 em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento para a educação básica pública, conforme o disposto no art. 70 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.*"

⁶ **Art. 70. 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.

⁷ **Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:**

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



3.7 No que concerne aos gastos, no montante de R\$ 6.562.223,59, relativos a folha de pessoal lotado em setores distintos e que o recorrente pretende ver alocado como investimento na educação, é evidente que tal assertiva não merece acolhida, até porque, para que sejam computadas despesas com o pagamento de funcionários de outras áreas administrativas é indispensável a comprovação de que se encontravam os respectivos servidores, de fato, prestando serviços no setor educacional e em atividades a ele relacionadas, o que, entretanto, não restou demonstrado no caso dos autos.

3.8 Deste modo, a despeito de os recursos do FUNDEB terem sido aplicados em sua totalidade, dois quais 87,52% foram destinados aos profissionais do Magistério, acompanho os pronunciamentos dos órgãos técnicos, que propugnam pela confirmação da r. decisão "a quo", uma vez que a Administração não atendeu o artigo 212, da Constituição Federal, porquanto não foram ofertados elementos que pudessem alterar o investimento no ensino global, então apurado, equivalente a 23,96% da arrecadação de impostos e transferências, como se vê no demonstrativo a seguir:

Receitas de impostos e transferências = R\$ 434.242.436,77	
Investimento mínimo (25%) = R\$ 108.560.609,19	
Aplicação com recursos próprios.....	R\$ 56.114.864,11
+ Retenções.....	R\$ 55.246.336,22
+ Retorno FUNDEB (retenções) utilizado até 31.03.10.....	R\$ 82.437,85
(-) Ajustes da fiscalização.....	(R\$ 8.641.096,95)
(-) Restos a pagar não pagos até 31.01.10.....	(R\$ 319.990,76)
= Apurado pela fiscalização.....	R\$ 102.482.550,47
+ Valores incluídos na decisão de 1ª instância.....	R\$ 1.602.868,82
TOTAL DA APLICAÇÃO.....	R\$ 104.085.419,29
	(23,96%)

Em virtude do exposto, **VOTO** pelo **DESPROVIMENTO** do **PEDIDO DE REEXAME** interposto, para o fim de **manter o PARECER DESFAVORÁVEL** então emitido, assim como as recomendações e providências consignadas à sua margem.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO