

CONSELHEIRA CRISTIANA DE CASTRO MORAES

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 07.11.2012

ITEM Nº 057

TC-000584/026/09

Município: Estância Balneária de Bertiooga.**Prefeito(s):** José Mauro Dedemo Orlandini.**Exercício:** 2009.**Requerente(s):** Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Bertiooga.**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 16-08-11, publicado no D.O.E. de 27-08-11.**Advogado(s):** Ana Beatriz Reupke Ferraz, Claudia Rattes La Terza Baptista, Monica Liberatti Barbosa Honorato, Ericson da Silva e outros.**Acompanha (m):** TC-000584/126/09 e Expediente(s): TC-025301/026/07, TC-034319/026/09, TC-039783/026/09, TC-039784/026/09, TC-039785/026/09, TC-009587/026/10, TC-019765/026/10, TC-021962/026/11 e TC-033753/026/11.**Fiscalização atual:** GDF-8 - DSF-II.**Sustentação oral proferida em sessão de 07-11-12.**

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pela Municipalidade de BERTIOGA, através de sua i. Procuradora, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 16.08.11¹, apreciando as suas contas relativas ao exercício de 2009, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável** à sua aprovação, em face da falta de investimento mínimo na educação, uma vez que o Município aplicou apenas 17,64%² das receitas resultantes da arrecadação e transferência de impostos, bem como, deixou de aplicar a integralidade dos recursos do FUNDEB, investindo apenas 78,60% dos recursos desse Fundo.

As exclusões das despesas do ensino efetuadas pela inspeção constaram em quadro próprio³.

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 16.08.11, estava formada pelos ee. Conselheiros Fulvio Julião Biazzi – Relator, Antonio Roque Citadini – Presidente e Eduardo Bittencourt Carvalho.

²

Impostos e transferências	R\$ 105.968.483,14	
Valor mínimo	R\$ 26.492.120,79	
Valor considerado pela inspeção	R\$ 17.364.299,70 - 16,39%	
Valor considerado pela SDG	R\$ 20.827.455,86 - 19,65%	
Valor final fixado	R\$ 18.699.430,46 - 17,64%	Obs: valor considerado por SDG, de onde foram extraídos os restos a pagar pagos após 31 de janeiro de 2010.

³ **Quadro de exclusões elaborado pela inspeção**

Seguiu-se ainda no r. parecer proferido, recomendações e determinações dirigidas à Municipalidade, bem como, à inspeção, para acompanhamento de matéria específica, além de envio de cópias de peças ao Ministério Público⁴ - consoante o contido no Expediente que subsidiou a matéria.

A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 27.08.11 (fls. 629/630) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 27.09.11 (fls. 634/683 e documentos que acompanham).

Em síntese das razões apresentadas, o Recorrente lembrou que o r. parecer recorrido não levou em conta os restos a pagar quitados após 31.01.10, considerando que não havia segurança jurídica de que os restos a pagar de 2009, pagos

Cancelamentos de Restos a Pagar da Educação	
Restos a Pagar não quitados até 31.01.2010	3.938.486,27
Merenda Escolar no Ensino Fundamental	
Alimentação Infantil	
Pessoal em desvio de função (salário + encargos)	
Receita adicional do Salário-Educação (valor empenhado)	
Receita adicional auxílios e subvenções do Estado e União (valor empenhado)	
Rendimentos de contas bancárias da Educação	
Cestas de Natal, multas de trânsito, tarifas bancárias etc	
Despesas com Ensino Médio	
Despesas com Ensino Superior	
Demais despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB	6.046.093,92
Mochilas	238.000,00
Outras	
Total das exclusões	10.222.580,19

⁴ *Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal a fim de que proceda a estudos visando o aprimoramento dos planos orçamentários, bem como quanto ao acompanhamento de sua execução, na perseguição das metas fiscais e sociais estabelecidas; aperfeiçoe seu Plano Municipal de Saúde; elimine eventuais inconsistências contábeis; proceda a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa; aplique os recursos da CIDE e do FUNESPA nas suas finalidades específicas; estabeleça mecanismos de controle sobre as despesas com energia elétrica e água e esgoto; cumpra a Lei 4320/64 no que tange às despesas por adiantamentos; cumpra as formalidades estabelecidas na Lei de Licitações e legislação correlata; obedeça a ordem cronológica de pagamentos; reveja as situações detectadas junto ao setor de pessoal, reduzindo as horas extras, mediante distribuição racional de serviços; mantenha suas disponibilidades financeiras em bancos privados; atenda às exigências da transparência fiscal, além das recomendações e Instruções desta E.Corte, especialmente quanto ao envio de informações ao Sistema Audep e atendimento às requisições da inspeção.*

A Origem deverá ser recomendada ainda, à especial atenção com a utilização dos recursos provenientes de royalties.

Determino o arquivamento dos Expedientes TC-39785/026/09, TC-39784/026/09, TC-39783/026/09, TC-34319/026/09, TC-19765/026/10 e TC-9587/026/10.

Arquive-se também o Expediente TC-21962/026/11; antes, porém, encaminhe-se cópia desta decisão (relatório e voto) ao Ministério Público do Estado, conforme solicitado.

O Expediente TC-25301/026/07 deverá retornar à 4ª DF, a fim de acompanhar a matéria em próximas inspeções.

*Determino a abertura de **termos contratuais** para análise específica dos seguintes processos/contratos, incluindo sua execução contratual: Convite 72/09, Pregão 13/09, Contrato nº 65/09, Contrato 66/09, Contrato 67/09, Contrato 68/09, Contrato 69/09, Contrato 58/09, Contrato 41/09, Contrato 30/09, Contrato 34/09 e Contrato 184/08, todos devendo ser objeto de exame da execução contratual, nos moldes das Instruções TCESP.*

Determino que a 4ª DF adote providências para o exame dos Contratos 01/09 e 50/09, nos termos das Instruções vigentes.

Determino que as próximas inspeções mantenham especial atenção quanto à utilização dos recursos provenientes de royalties.

E, determino finalmente, que a Auditoria da E.Corte, certifique-se das correções noticiadas e da implementação das recomendações aqui exaradas.

em 2010, não foram também aproveitados nessas contas e, diante da indicação precisa de que os valores pretendidos à reincorporação tenham sido processados durante o exercício em exame.

Sendo assim, o Recorrente invocou, uma vez mais, o teor da decisão proferida nos autos do TC-2359/026/07, que analisou as contas de 2007 da Municipalidade de São Bernardo do Campo.

Afirmou categoricamente que ditos restos a pagar não foram aproveitados nas contas de 2010 para efeitos do cálculo do ensino.

Também anotou que *“a grande maioria dos restos a pagar da Prefeitura de São Bernardo do Campo quitados após a data limite imposta por essa corte eram não processados”*.

Enalteceu aquela r. decisão, afirmando que encontra amparo na orientação expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional, no intuito de consolidar os conceitos e de padronizar os procedimentos contábeis referentes à despesa pública, editando o Manual de Despesa Nacional aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a partir da elaboração e execução da lei orçamentária de 2009, através da Portaria Conjunta STN/SOF nº 3 de 2008.

Analisou que no Município de Bertioga houve comprometimento das receitas com as despesas; os pagamentos foram efetuados durante o exercício seguinte, conforme já havia comprovado; e, nessa linha de raciocínio, não haveria como desconsiderar tais fatos.

Argumentou que o Município repassou os valores à conta bancária específica, totalmente vinculados às despesas com ensino, razão pela qual devem ser considerados no percentual de aplicação anual – de modo que deveriam ser reintegrados à conta da educação/2009 no montante de R\$ 2.128.025,39.

Disse ainda sobre o tema, que apreciar o presente caso de forma diversa dos novos julgados que cuidaram de situação idêntica abala a segurança jurídica (TC-2101/026/07 – Prefeitura de Jundiaí; TC-2208/026/07 – Prefeitura de Assis; TC-2479/026/07 – Prefeitura de Mogi das Cruzes; TC-2061/026/07 – Prefeitura de Fernandópolis).

Anotou, ainda, que existem outros servidores que também devem ter o valor de sua remuneração agregada ao ensino, uma vez que prestam serviços exclusivamente nas escolas municipais.

Referiu-se aos servidores que atuam nas escolas na área pedagógica, bem como na sua manutenção.

Disso fez menção ao art. 70 da LDBE, com realce ao seu inciso V⁵; e, disso, lembrou que esta Corte considerou, nas contas do Município de Nova Aliança –

⁵ Lei 9394/96

TC-1655/026/08, os gastos com cozinheira, servente, serviços gerais, auxiliar e padeiro que exerciam atividades de apoio em escolas.

Trouxe aos autos informação de que o Tribunal aceitou, nas contas da Prefeitura de Paraguaçu Paulista – TC-1844/026/08, gastos com gari, coletor de lixo, servidor braçal e telefonista.

Sobre as despesas com a Associação Civil Brasil e Planeta Educação Gráfica e Editora Ltda., anotou que, em relação a esta última, o termo pactuado está sendo objeto de análise nos autos do TC-30635/026/07 e, a simples leitura de seu objeto contratual (*prestação de serviços técnico-administrativos especializados para a implantação e gerenciamento de sistemas de gestão escolar e educacional; prestação de serviços técnico-pedagógicos especializados e fornecimento de produtos para implantação de novos ambientes de aprendizagem nas escolas; prestação de serviços técnico-especializados para implementação de projeto de melhoria de aprendizado do idioma inglês; prestação de serviços técnico especializados e fornecimento de produtos para implantação de projeto de melhoria da qualidade do aprendizado em todas as áreas do conhecimento, através da utilização de filmes, incluindo cessão da metodologia e material didático-pedagógico de apoio ao professor*) já afasta qualquer juízo de se tratar de matéria estranha ao ensino, em razão do extenso rol de atividades essencialmente voltadas ao aprimoramento do setor.

Afirmou que as atividades desenvolvidas no contrato em destaque não se enquadram em nenhuma das atividades do art. 71 da LDBE⁶; pedindo, então, o afastamento da glosa de R\$ 2.284.445,51.

Quanto à Associação Civil Cidadania Brasil, lembrou que a inspeção havia partido da premissa que as atividades estavam voltadas às áreas Assistencial e Cultural, motivo da exclusão de R\$ 3.161.648,41.

Contudo, afirmou que dito Termo de Parceria, celebrado por intermédio da Secretaria de Educação e Desenvolvimento Cultural, visa a obtenção de apoio à execução de projeto de gestão e implantação de política educacional, e está sob análise nos autos do TC-43493/026/09.

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.

⁶ **Lei 9394/96**

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.

Disse que dentre as finalidades do projeto destacam-se o acesso e a permanência de todas as crianças, adolescentes e jovens na escola; a superação do analfabetismo; a educação inclusiva como direito; o exercício da cidadania através de atividades; melhoria no desempenho escolar; a integração escola-família e comunidade através de ações para a constituição de um Município educador, tais como a implantação da escola de tempo integral para a educação infantil, educação inclusiva, educação para a cidadania e formação inicial e continuada para monitores.

Anotou que o simples fato das atividades inerentes ao objeto do Termo de Parceria não serem desenvolvidas dentro da sala de aula convencional não significa que sejam voltadas a áreas estranhas ao setor educacional.

Disse que a parceria desenvolve os subprojetos NACE (que tem como proposta a implantação de política pública educacional inclusiva), Equoterapia (que trabalha com portadores de diferentes deficiências físicas), Aconchego (que busca a meta de 100% na alfabetização igualitária dos alunos da rede municipal), Educando para a Cidadania (que busca propiciar um ambiente construtivo e participativo dentro e fora dos muros da escola, através da cultura e do esporte);

Enfim, considera que as atividades desenvolvidas não se enquadram em nenhuma das situações previstas no art. 71 da LDBE; e, mais ainda, realçou que a lei geral da educação, em seu art. 70, IV, prevê a possibilidade de cômputo nas despesas do ensino aquelas referentes a *“levantamento estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino”*.

Consignou, assim, que não resta dúvida de que as atividades mencionadas são de fundamental importância para desenvolvimento do ensino, a exemplo de terem sido consideradas no caso das contas da Municipalidade de Leme – TC-1997/026/08.

Quanto ao FUNDEB, disse que a fiscalização acrescentou recursos no montante de R\$ 1.475.332,00, os quais, na verdade, são advindos do exercício anterior e não podem ser considerados no cálculo de 2009.

Ademais, com o pretendido retorno da glosa referente ao contrato com Planeta Educação Gráfica Editora, chega-se à aplicação de 95,20% do Fundo.

Para fins de melhor exposição de suas razões, elaborou os seguintes quadros:

FUNDEB		
Total de recursos recebidos em 2009	R\$ 15.867.050,07	
(+) Aplicação financeira	R\$ 228.409,14	
Total dos recursos do FUNDEB	R\$ 16.095.459,21	
Total empenhado	R\$ 15.325.225,82	
Percentual da aplicação		95,20%

ENSINO GERAL		
Receita de impostos	R\$ 105.968.483,14	100%
Aplicação mínima	R\$ 26.492.120,78	25%

Aplicação segundo parecer	R\$ 18.699.430,46	17,64%
(+) restos a pagar pagos após 31.01.10	R\$ 2.128.055,39	
(+) Contrato Planeta Educação Gráfica e Editora Ltda	R\$ 2.884.445,51	
(+) Contrato Associação Civil Cidadania Brasil	R\$ 3.161.648,41	
(+) Profissionais ligados ao ensino	R\$ 513.227,60	
Total da aplicação no ensino	R\$ 27.386.807,37	25,84%

Por fim, registrou que em relação ao saldo residual do FUNDEB, no valor de R\$ 770.233,39, pode-se concluir que trata-se de um possível descontrole contábil, em face do primeiro ano de gestão, com a alteração de servidores.

Contudo, pede que a falha seja relevada, especialmente porque teria aplicado excedente no ensino geral, no valor de R\$ 894.686,59.

Em seguida, a Assessoria Técnica, pelo seu setor específico, avaliando os argumentos e documentação apresentada pela Recorrente, anotou que, quanto aos restos a pagar, o tema está abordado na Cartilha “Os cuidados do Prefeito com o mandato”, editada por esta Corte e disponibilizada em nossa página eletrônica.

2.1.1. As glosas mais habituais na despesa educacional

O não-atendimento aos mínimos da Educação tem sido o principal motivo para a negação das contas dos Prefeitos.

Para tanto, este Tribunal realiza deduções sobre a despesa apresentada pela Prefeitura. Essas glosas, via de regra, alcançam o que segue:

• Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte.

A grande vantagem dessa impugnação é descartar gastos não-liquidados, os quais, bem por isso, não beneficiaram a Educação no ano examinado; dito de outra forma, os bens, serviços e obras não foram, em tal exercício, destinados ao ensino local. Essas despesas glosadas, contudo, podem ser incluídas no ano em que são pagas, bastando a origem demonstrar a efetiva quitação. Tal expurgo pode ser assim exemplificado:

Restos a Pagar/Educação, inscritos em 31.12.2008.....R\$ 1.000

(-) Pagamento de RP/Educação até 31.01.2009.....R\$ 800

(=) Glosa de RP/Educação não pagos até 31.12.2009....R\$ 200

A ATJ disse que esse entendimento foi solidificado pela edição do novo Manual de Gestão Financeira denominado “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Municípios”.

Relativamente ao argumento de que os restos a pagar não foram apropriados nos cálculos de 2010, a ATJ anotou que somente não o foram em razão do tema não ter sido provocado pela Origem naqueles autos; contudo, as despesas inscritas em 31.12.09 e não pagas até 31.01.10, efetivamente beneficiaram o ensino no ano em que foram processadas e pagas, ou seja, somente em 2010 após a data limite de 31 de janeiro, de modo que não seria razoável reconsiderá-las na aplicação de 2009.

Na ótica da ATJ, a indicação de algumas decisões favoráveis à tese da Recorrente, destacando-se o Processo TC-2359/026/07, trataram de posicionamentos pontuais que não integram o entendimento majoritário da Casa.

E, quanto à reinclusão de despesas já analisadas na defesa prévia, as quais não foram recepcionadas, nesta oportunidade o setor mantém a impossibilidade de serem computadas no ensino.

Quanto ao FUNDEB, a ATJ deu razão ao argumento de que o saldo residual não poderia integrar o montante auferido para fins de análise em apreço.

Sendo assim, refeitos os cálculos, excluindo-se a receita de R\$ 1.475.332,00, considerou que a aplicação com recursos desse Fundo chegou a 85,80%; e, no mais, reiterando o percentual acolhido no parecer com relação ao ensino global – 17,64% (fls. 755/759).

Os demais setores da ATJ, incluindo sua i. Chefia, inclinaram-se pelo não provimento do apelo (fls. 760/763).

Pela SDG, no que toca à solicitação de reinclusão dos restos a pagar, foi dito que a jurisprudência há muito consolidada somente admite à conta do ensino, os empenhos pagos até a data limite de 31 de janeiro subsequente ao ano examinado, tendo em vista o último repasse decendial de verbas do setor.

Desse modo, segundo a SDG, a decisão referida no TC-2359/026/07 foi isolada e não guarda força para modificar o panorama sobre a questão.

Quanto ao acréscimo das despesas com os nominados “*outros servidores*”, destacou que a matéria encontra-se superada, uma vez que analisada em Primeira Instância, quando não foi acolhida.

Com relação aos ajustes com a Associação Civil de Cidadania Brasil, a SDG observou que a finalidade estatutária da entidade é a seguinte:

- Promover a integração da comunidade, divulgar a cultura e as tradições locais, estimular o lazer, a prática esportiva, o convívio social e as variadas formas de expressão da sociedade;
- Assessorar e assistir os movimentos populares, associações de moradores e profissionais, sindicatos, entidades e comunidades, participando das soluções dos problemas;
- Desenvolver pesquisas nas áreas do conhecimento do homem, divulgando seus resultados à população;
- A proteção à criança e ao adolescente, à mulher, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos patrimônios artísticos, estéticos e paisagísticos e aos direitos humanos;
- Desenvolver projetos que visem o aprimoramento e o desenvolvimento da educação;
- Desenvolver projetos que visem a eficientização do gerenciamento da saúde pública;
- Desenvolver projetos a integração digital e informática;
- Desenvolver com recursos próprios ou por meio de parceiros o desenvolvimento de projetos de micro crédito.

Sendo assim, a SDG concluiu que a contratada atua em fins assistenciais visando o atendimento da população em áreas diversas aos da educação; e, portanto, não pode ser avaliada no âmbito da aplicação do ensino.

Sobre a empresa Planeta Educação Gráfica e Editora Ltda., verificou que o objeto contratual é:

- Contratação de empresa especializada para a implantação de projetos pedagógicos-administrativos sob supervisão da equipe técnica desta Secretaria, incluindo:

- a) Prestação de serviços técnicos-administrativos especializados para implantação e gerenciamento de sistemas de gestão escolar e educacional;
- b) Prestação de serviços técnico-pedagógicos especializados e fornecimento de produtos para implantação de novos ambientes de aprendizagem nas escolas;
- c) Prestação de serviços técnicos-pedagógicos especializados para implementação de projeto de melhoria de aprendizado do idioma inglês;
- d) Prestação de serviços técnicos-pedagógicos especializados e fornecimento de produtos para implantação de projeto de melhoria do aprendizado em todas as áreas de conhecimento, através da utilização de filmes, incluindo cessão de metodologia e material didático-pedagógico de apoio ao professor, conforme especificações descritas no Anexo I"

Aqui, a SDG avaliou que esse ajuste se diferencia ao antes mencionado, por tratar-se de procedimento de apoio e fornecimento de matérias de forma a especializar a gestão escolar e, ainda, qualificar o magistério, com a supervisão da Secretaria Municipal, situações que são pertinentes ao fim educacional.

Sendo assim, a SDG considerou viável a reversão do valor contratado – R\$ 2.884.445,51 ao ensino; e, desse modo, o valor inicialmente gasto – R\$ 18.699,430,46, passaria a R\$ 21.583.875,97, representando 20,36% da receita da arrecadação e transferência de impostos.

Quanto ao FUNDEB, tendo em vista a correção procedida pela ATJ no que se refere à exclusão do saldo do exercício anterior e, ante a inclusão das despesas com a Planeta Educação, o volume de investimentos passaria a R\$ 16.694.421,83, correspondente a 95,01%.

Concluiu, ainda, para os casos em que o investimento do FUNDEB tenha superado a 95% durante o exercício, mas não aplicado o saldo diferido, que a SDG tem considerado que a falha, quando isolada, não prejudica os demonstrativos; no entanto, como demonstrado, a situação soma-se à infringência ao art. 212 da CF/88, fato que não motiva o seu afastamento.

Enfim, a SDG posicionou-se pelo não provimento do recurso em exame (fls. 764/769).

Em seguida, através de sua i. Procuradora, o Município solicitou e obteve vista e extração de cópias dos autos (fls. 770/773); em seguida, apresentou reforço de suas razões, por meio de memoriais (fls. 774/793 e documentos que acompanham).

Em síntese, reforçou sua posição de que o contrato firmado com a Associação Civil Cidadania Brasil deve ser considerado para efeito de cômputo da despesa aplicada no ensino, haja vista que o contrato firmado visa a obtenção de apoio à execução de projeto de gestão e implantação de política pública educacional, lembrando que sua análise encontra-se nos autos do TC-43493/026/09.

Reiterou as informações sobre as finalidades do projeto, com destaque ao acesso e permanência das crianças na escola, superação do analfabetismo e demais já transmitidas anteriormente, reforçando que transparece o cunho educacional da parceria.

Noticiou que a proposta apresentada pela parceria privada foi aprovada pela Municipalidade através de Comissão Julgadora do Concurso de Projetos, contemplando a Educação Inclusiva desenvolvida nos subprojetos NACE, Equoterapia, Aconchego e Educando para a Cidadania.

Expressou que o simples fato das atividades não serem desenvolvidas dentro da sala de aula convencional não retira sua vocação educacional.

Detalhou a natureza dos subprojetos e considerou válida sua apropriação, nos termos do art. 70 da LDBE, o que deveria motivar a reinclusão da glosa equivalente a R\$ 3.161.648,41.

Disse mais, que a E. Corte considerou tais gastos na aplicação do ensino nas contas da Municipalidade de Leme – TC-1997/026/08.

Com referência aos restos a pagar, novamente invocou o decidido nas contas da Municipalidade de São Bernardo do Campo – TC-2359/026/07, afirmando que deve prosperar a alegação de que o caso foi isolado e não guarda força para modificar o resultado dos demonstrativos sob exame.

Anotou, que no caso daquelas contas, a grande maioria dos restos a pagar da Prefeitura de São Bernardo do Campo quitados após a data limite imposta pela Corte eram não processados.

Nesse sentido, requereu a reintegração aos cálculos do ensino da quantia equivalente a R\$ 2.128.025,39 referentes a restos a pagar quitados após 31.01.10.

Mais ainda, invocou a segurança jurídica, por entender que não se pode, a cada julgamento, decidir-se de forma diferente em casos que são iguais.

Em seguida, pela SDG, foi registrado que a Origem reprisa os argumentos já avaliados, sem que haja inovação substancial que possa, no seu entendimento, reverter o juízo desfavorável das contas.

Disse a SDG que a Recorrente novamente reporta-se ao contrato celebrado com a Associação Civil Cidadania Brasil que, em seu entender, possui fins assistenciais e, portanto, não corresponde com as ações e programas da educação.

Também, que o Recorrente reitera argumentos sobre a inclusão de restos a pagar quitados após 31 de janeiro de 2010, sem maiores ou novos detalhamentos.

A SDG registrou que, nesse aspecto, o tema foi abordado pelo e. Conselheiro Fulvio Julião Biazzi, às fls. 623/625, afastando essa premissa, inclusive, rejeitando a aplicação do posicionamento adotado junto ao TC-2359/026/07.

Enfim, a SDG opinou pelo não provimento do apelo (fl. 805).

A matéria foi retirada da pauta dos trabalhos do E. Tribunal Pleno em Sessão de 17.10.12, tendo constado dos trabalhos da Sessão de 24.10.2012, ocasião em que foi concedida a palavra à Dra. Claudia Rattes La Terza Baptista, advogada da parte, que produziu defesa oral, após o que, processo foi retirado de pauta, retornando a este Gabinete, para fins do disposto no artigo 105, I, do Regimento Interno.

Em sua defesa oral (fls.807/815), de forma geral, repisa argumentos apresentados anteriormente em seus memoriais, reforçando seu entendimento de que as despesas decorrentes do contrato firmado com a Associação Civil Cidadania Brasil devem ser consideradas para efeito de cômputo da despesa aplicada no ensino, e que as exclusões feitas pela SDG levaram em consideração apenas a finalidade disposta nos estatutos da Associação, de cunho assistencial, e que tais exclusões no cômputo do ensino podem vir a prejudicar o incentivo a ações educacionais por parte dos administradores públicos.

Reitera informações sobre as finalidade do projeto, destacando o acesso e permanência das crianças na escola, queda do analfabetismo, enfatizando o caráter educacional da parceria.

Reafirma seu posicionamento contrário à jurisprudência desta E. Corte que não admite no cômputo do ensino as despesas inscritas em restos a pagar quitadas após a data de Janeiro do exercício subsequente, na medida em que tal procedimento carece de amparo legal e contraria orientação específica da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão competente para editar portarias e normas gerais para consolidação das contas públicas.

Encerra sua sustentação oral rogando a reanálise dessas duas questões.

É o relatório.

VOTO

Em preliminar,

Conheço o Pedido de Reexame, porque foi formulado por meio de instrumento adequado, através de parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 27.08.11 e apelo protocolado em 27.09.11 – segunda-feira*).

No mérito,

Conforme se observa, os motivos determinantes à emissão de juízo desfavorável aos demonstrativos dizem respeito à insuficiente aplicação no ensino geral, bem como, pela falta de esgotamento dos recursos recebidos à conta do FUNDEB.

Quanto às razões do recurso, no que diz respeito aos restos a pagar, não se pode perder o foco de que, taxativamente, a determinação constitucional é para que haja um mínimo de investimento anual.

Em favor da perspectiva da anualidade de aplicação dos recursos à conta do ensino, o mecanismo de controle criado pela LDBE (Lei 9394/96) impôs a transferência regular de recursos recebidos na conta tesouro a uma conta vinculada, a cada dez dias – são os chamados depósitos decendiais⁷.

Nessa lógica - findo o período de competência de arrecadação (até 31 de dezembro) – o prazo de transferência à conta vinculada se encerra em 10 de janeiro do exercício seguinte; e, por uma construção jurisprudencial nesta Corte, estabeleceu-se que o pagamento dos restos a pagar deve ser feito até 31 de janeiro.

Evidentemente, a falta de quitação dessas despesas, comprometidas contabilmente, só pode ser explicada pela falta de sua liquidação.

Se não houve liquidação, logo as despesas não contribuíram para o desenvolvimento do ensino no período, até porque, ainda que não seja a hipótese dos autos, permite-se a sua anulação regular.

Considero, assim, que a vontade do Legislador Constituinte não se cumpre pelo simples jogo contábil no lançamento de empenhos, mesmo porque, a falta de efetiva aplicação dos recursos é incapaz de satisfazer os princípios da eficácia e efetividade⁸.

⁷ **Lei 9394/96**

Art. 69 (...)

§ 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.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

⁸ **CF/88**

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

Esse posicionamento já foi adotado pelo E.Tribunal Pleno, a exemplo do decidido no exame dos processos TC-1541/026/08 (Sessão de 11.05.11), TC-2039/026/08 (Sessão de 24.08.11), TC-002/026/09 (Sessão de 18.07.12), TC-135/026/09 (Sessão de 01.02.12); TC-2113/026/08 (Sessão de 30.03.11); TC-2101/026/08 (Sessão de 17.08.11) entre outros.

Aliás, para efeitos de melhor exposição, destaco excerto do r. voto proferido por S.Exa. Conselheiro Fulvio Julião Biazzi nos autos do TC-2101/026/08:

“Pois bem, relembro que o Recorrente invocou o precedente jurisprudencial constante nos autos do TC-2359/026/07, quando esta E.Corte aceitou, de forma excepcional, que os restos a pagar inscritos em 2007, quitados entre fevereiro e dezembro do ano seguinte (2008) fossem considerados na aplicação daquelas contas, porque não aproveitados na aplicação de 2008. Mas também é verdade que, daquele r. voto, extrai-se que o e. Relator fez expressa ao fato de que a pretensão encontrava óbice na corrente jurisprudencial desta E.Corte, citando a exemplos os processos TC-003433/026/06 – Prefeitura de Terra Roxa, TC-002616/026/05 – Prefeitura de Araçoiaba da Serra, TC-003285/026/06 – Prefeitura de Cássia dos Coqueiros e TC-002468/026/07 – Prefeitura de Leme.

De minha parte tenho defendido que 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).

(...)

Portanto, não me parece razoável aceitar que Município, possuindo disponibilidade financeira suficiente para a quitação dos restos a pagar não o faça dentro do período determinado pela jurisprudência dominante nesta Corte.

Nesse sentido é o norte para o qual aponta a mencionada Nota Técnica SDG nº 41/08, com o intuito de “afastar, de vez, artifícios contábeis que atentam contra o adequado financiamento de setores constitucionalmente protegidos”, porque “considerando que, sob o art. 69, § 5º da LDB (repassa decendial) e sob a vinculação monetária do fundo especial que financia toda a Saúde (EC nº. 29, de 2000), a Educação e a Saúde têm uma quase imediata disponibilidade financeira para suas despesas, ante essa inequívoca cobertura financeira, razão não há para que as correlatas despesas não sejam liquidadas e quitadas até, no máximo, 31 de janeiro do ano subsequente”.

No entanto, por força do precedente jurisprudencial invocado (TC-2359/026/07), tenho tido especial atenção às situações em que as

(...)

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

despesas inscritas em restos a pagar não tenham sido liquidadas até o final do exercício da sua inscrição.

Isso porque, se as despesas não foram liquidadas, não há como entendê-las por efetivo investimento no ensino daquele exercício, uma vez que a vontade do Legislador Constituinte não se cumpre pelo simples jogo contábil no registro de empenhos junto à Origem.

Empenhos, diga-se de passagem, se não processados – porque não amparados na entrega de bens ou realização de serviços, podem ser cancelados a qualquer momento, ao sabor das necessidades da Administração.

Aliás, não é sem razão que já há algum tempo os Relatórios de Auditoria vêm lançando os Índices de Desempenho Operacional, exatamente para chamar a atenção dos Ordenadores de Despesa, bem como dos demais órgãos de controle externo, para que a condução dos investimentos no setor atenda aos preceitos da eficácia e efetividade.

Assim, não me impressiona qualquer argumentação para que se aceitem à conta do ensino, pagamentos de restos a pagar não liquidados.

Sendo assim, restos a pagar liquidados e pagos no exercício seguinte, após a data limite de 31 de janeiro, somente podem ser aproveitados à conta do ensino desse novo período; e, se deixaram de ser lançados à conta do exercício de 2010, demonstra-se mais um equívoco cometido pela Origem.

No que se refere às demais despesas, a SDG havia se manifestado, ainda em Primeira Instância, que os dispêndios com as empresas comerciais não correspondiam aos objetivos-fins da educação, tendo sido firmado posição dessa questão junto ao TC-2590/026/07 (contas do Município em 2007); e, também, porque o celebrado com a associação civil visa atividades de cunho assistencial e cultural.

Agora a SDG realçou que a questão dos nominados “outros servidores” já havia sido analisada anteriormente; que a Cidadania Brasil possui objetivos estatutários mais voltados ao assistencialismo; e, contudo, que poderia ser aceita a inclusão dos gastos com a Empresa Planeta, visto tratarem-se de procedimentos de apoio e fornecimento de matérias de forma a especializar a gestão escolar.

De fato, no que diz respeito ao denominados “outros servidores”, não há elementos suficientemente seguros para admitir-se que a suas atividades estiveram voltadas exclusivamente em favor do ensino.

Quanto à proposta da SDG para aceitação dos gastos com a contratação da Empresa Planeta – porque se pretende a especialização da gestão escolar e a qualificação do magistério, penso que o tema encontra guarida no art. 70 da LDBE e, desse modo, aceitável a sua reincorporação aos investimentos no ensino.

Art. 70 (...)

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

E, a respeito da Cidadania Brasil, muito embora a sua finalidade estatutária, conforme observado por SDG, esteja muito mais próxima da atividade assistencial, penso que seja necessária a avaliação do conteúdo da contratação em si.

No caso, me socorri das informações contidas no endereço eletrônico da entidade⁹, de onde pude observar os seguintes objetivos traçados na parceria ajustada com a Municipalidade:

ACCB promove diversos projetos no município de Bertioqa

Há praticamente um ano a Associação Civil Cidadania Brasil (ACCB) desenvolve em parceria com a Prefeitura Municipal de Bertioqa diversos **projetos educacionais, esportivos, culturais e sociais**. Os projetos são realizados através da **Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria de Ação Social**. Na Educação é desenvolvido o Projeto de Gestão e Implantação de Política Pública Educacional, **enquanto na Ação Social está sendo realizado o Projeto de Gestão e Implantação para contemplar jovens, idosos e moradores de rua**. Abaixo, publicamos um resumo de cada atividade, que conta, oficialmente, com mais de sete mil participantes.

NACE (Núcleo de Apoio à Criança Especial)

Este projeto tem como proposta a implantação de política pública educacional inclusiva para a rede municipal de ensino. A elaboração desta proposta pautou-se na discussão com os atuais dirigentes de ensino do município. Durante o ano são feitos diagnósticos nos alunos/pacientes, é organizado também um banco de dados dos atendimentos realizados, registrando toda sua clientela, bem como dos (as) alunos (as) com necessidades especiais matriculados (as) nas Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Essas ações são realizadas por uma equipe multiprofissional ou multidisciplinar, formada por professores, **psicólogos, psicoterapeutas, fisioterapeutas e assistentes sociais**. As aulas e os atendimentos são realizados na sede do NACE, proporcionando aprendizagem a todos os alunos/pacientes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. O projeto visa também garantir atendimento educacional especializado a todos os participantes, formar professores para o atendimento educacional especializado, participação dos familiares em algumas atividades e transporte do aluno/paciente da sua residência até a sede do NACE. **O aluno/paciente que citamos nessa proposta é constituído de crianças, adolescentes e jovens com necessidades educativas especiais das unidades escolares e do NACE, as quais apresentam diferentes síndromes, deficiências (física, mental, sensorial) ou transtornos.** Além dos atendimentos, o projeto visa também coletar dados dos participantes do NACE, com o objetivo de atualizar suas condições socioeconômica, familiar, de saúde e escolar. A coleta de dados será realizada tanto por meio de entrevistas com familiares ou responsáveis pelos (as) alunos (as), direção e professores das escolas, como por intermédio de consultas em documentos escolares acessíveis, tais como: prontuários, relatórios, entre outros.

Equoterapia

Esta atividade requer atendimento especializado, feito por uma equipe altamente qualificada, porque trabalha com pessoas portadoras de diferentes deficiências físicas, tais como: encefalopatia (paralisia cerebral), acidente vascular encefálico (derrame), síndrome de Down, autismo, deficiência visual, esclerose múltipla, problemas ortopédicos, entre outros. Sua atividade colabora na reabilitação motora global e **na reintegração social do aluno/paciente participante**, bem como sua indução a pratica esportiva, através da equitação terapêutica. **A meta da terapia é proporcionar experiências positivas que permitam aos alunos/pacientes desenvolver movimentos mais eficientes, sincronizados e precisos.** Para que o trabalho seja realizado com sucesso, foi necessário a contratação de diferentes profissionais especializados em equoterapia, com prioridade para médico fisiatra, fisioterapeuta, psicólogo, fonoaudiólogo, pedagogo e terapeuta ocupacional. Além desses, é indispensável à contratação de profissionais de apoio, tais como: coordenador, administrador, condutor, ferrador, tratador e veterinário. Além disso, para que a terapia seja desenvolvida a contento, o cavalo tem que ser treinado e apropriado para a atividade, necessitando ter andadura adequado (tríplice apoio), ser ritmado, ter altura mediana, passadas largas e ser confiável. Atualmente o projeto atende mais de 80 (oitenta) alunos, dependendo de sua patologia, recebe um atendimento semanal de até três vezes por semana, totalizando assim, mais de 400 (quatrocentos) atendimentos mês.

Projeto Aconchego

O projeto tem como objetivo colaborar na melhora da alfabetização das crianças com deficiência de leitura e escrita em toda a rede municipal de ensino. Cada escola municipal conta com um monitor, oferecendo aos alunos aulas de reforço escolar e noções de cidadania. Nesse sentido podemos começar a delinear algumas ações importantes para a construção de um município educador, fazendo com que os alunos mais necessitados e carentes comecem a perceber a importância de uma política pública educacional de qualidade, que atenda seus anseios, inclusive de seus familiares, colaborando de forma planejada para sua melhor alfabetização. Essas atividades, chamadas também de recuperação paralela, têm como objetivo investir na qualidade da formação de base para que as crianças possam desenvolver, adequadamente, suas potencialidades, abrindo, assim, possibilidades de construção de um futuro com perspectivas de inserção social muito mais ampla. A meta é fazer com que dessa atividade se torne uma referência ou um modelo de gestão da atual administração municipal, buscando atingir a difícil meta de 100% (cem por cento) na alfabetização igualitária de todos os alunos da rede municipal de ensino.

⁹ <http://www.accb.org.br/>

Além das informações transcritas, a página mencionada expõe que a entidade mantém projetos com a Municipalidade visando o atendimento ao idoso, a inclusão social para jovens, moradores de rua e férias na praia.

Consta que outros importantes objetivos foram alcançados com o desenvolvimento do Educando:

- **Auxílio a escola na formação integral do aluno cidadão;**
- **Fortalecimento na relação entre a escola, a família e a comunidade;**
- **Inclusão social das crianças em situação de risco;**
- **Atividades de cultura e esporte durante parte das férias escolares (Férias na Praia).**

Portanto, à evidência, a parceria possui objetivos mais amplos, que envolvem outras Secretarias de Governo, de modo que não foi demonstrada a adequada separação de rubricas orçamentárias, a fim de que pudessem ser alocadas exclusivamente no ensino.

Nesse sentido, ainda que o projeto tenha algum cunho educacional, mesmo fora das salas de aula, não é possível a inclusão desses gastos no ensino, por absoluta falta de separação dos objetivos traçados, havendo uma conjugação de interesses de várias Pastas.

Concluo no sentido de confirmar o percentual proposto por SDG, com a apropriação dos gastos feitos com a Planeta Educação Gráfica e Editora Ltda., elevando os investimentos no ensino a 20,36%; e, respectivamente, no montante utilizado do FUNDEB a 95,01%.

Aqui, no FUNDEB, embora tenha sido atingida a meta estabelecida para os investimentos dentro do período examinado, restou a confirmação da aplicação do saldo diferido, nos termos do § 2º, do art. 21 da Lei 11.494/07¹⁰.

Naturalmente a falha não pode ser relevada, considerando que não foi reconhecido o excesso de investimentos junto ao ensino geral.

Assim, conforme bem se posicionaram os Órgãos Técnicos – ATJ e SDG, as razões agora examinadas, inclusive aquelas apresentadas na sustentação oral proferida pela advogada na Sessão deste E. Tribunal Pleno em 24.10.2012, não são suficientes para alterar o panorama traçado em Primeira Instância, ainda que seja elevado o gasto com a educação geral a 20,36%, como proposto pela SDG, e no FUNDEB a

¹⁰ **Lei 11.494/07**

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos [§§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal](#).

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

95,01% diante do anotado pela Assessoria Técnica, porque ainda inferiores à determinação contida no art. 212 da CF/88 e no art. 21 da Lei 11.494/07.

Nessa conformidade, **voto pelo improvimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de manter o r. parecer emitido em Primeira Instância, alterando-se, no entanto, o percentual de efetiva aplicação no ensino para 20,36%; e, no que se refere ao FUNDEB, à aplicação de 95,01% de sua totalidade.