



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 21.11.12

ITEM Nº 036

TC-000355/026/09

Município: São Manuel.

Prefeito(s): Tharcílio Baroni Júnior.

Exercício: 2009.

Requerente(s): Tharcílio Baroni Júnior - Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 03-05-11, publicado no D.O.E. de 14-05-11.

Advogado(s): Paolo Bruno, Mário José Ciappina Puatto, Lauro Fabiano Grava Lara, José Sylvio de Moura Campos, Claudiano Roberto Giorgetto, Dener Caio Castaldi Filho, Marcelo Mariano de Almeida e Jair José Micheletto.

Acompanha(m): TC-000355/126/09 e Expediente(s): TC-001315/002/10, TC-001553/002/09, TC-001165/002/09 e TC-000925/002/09.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

Trata-se de **Pedido de Reexame** interposto pelo Prefeito do Município de São Manuel em 2009, THARCILIO BARONI JUNIOR, em face do r. **parecer desfavorável** emitido pela E. Primeira Câmara, em sessão de 03.05.2011, quando do exame das contas do exercício de 2009.

A questão que ensejou a emissão do parecer combatido foi a falta de investimento mínimo na educação, uma vez que o Município havia aplicado apenas **24,70%** das receitas arrecadadas de impostos e transferências, segundo cálculos da Assessoria Técnica, infringindo o art.212 da Constituição Federal.

Lembro também que, nos termos do r. parecer ora recorrido, pelo voto proferido pelo e. Relator Conselheiro Fulvio Julião Biazzi, deu-se o seguinte tratamento aos valores recebidos do FUNDEB:

“Quanto ao FUNDEB, o município aplicou 100% dos recursos recebidos em 2009, em cumprimento ao artigo 21, caput da Lei nº 11494/07, porém após o expurgo de R\$ 111.930,55, relativo ao pessoal em desvio de função (ronda escolar), tal percentual foi reduzido para 98,78%, tido como suficiente pela pacífica jurisprudência desta Corte para não ensejar reprovação, sem embargo de se recomendar ao município a aplicação dos impugnados 1,22% do FUNDEB, no ano em que o juízo desta conta for publicado, além dos 100% que serão arrecadados naquele exercício, além da necessidade de que a quantia residual permaneça em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/20092”.

Em seu apelo, o recorrente procura reverter a decisão da E. Primeira Câmara, alegando que a fixação para quitação dos Restos a Pagar até a data



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



de 31 de janeiro do exercício subsequente, para fins de inclusão no cômputo, carece de amparo legal.

Aduz que à época da fiscalização (04/2010), já haviam sido pagos ao menos R\$ 253.672,36, os quais deveriam ter sido incluídos no cálculo, uma vez que havia disponibilidade financeira para honrá-los.

Salienta que a despesa somente não foi paga antes de janeiro por causa de uma reforma na creche municipal, que sofreu atraso em virtude das chuvas que assolaram a cidade.

Solicita a reversão do parecer combatido.

Na instrução da matéria, o Setor de Cálculos da Assessoria Técnica, em parecer de fls.303/312, analisou detidamente a questão da aplicação no ensino e, em um primeiro momento, não acolheu as razões expostas no recurso. Todavia informa que a interposição do recurso provocou uma revisão na metodologia dos cálculos do ensino apresentado às fls.26.

Explica que nessa fase processual teve oportunidade de verificar que dos R\$ 373.885,40 excluídos dos Restos a Pagar relativos aos 25% (recursos próprios), na verdade, R\$ 369.363,96 estavam compreendidos nas receitas recebidas em valor acima das retenções feitas pelo Município ao FUNDEB (fls.309), o chamado “*plus*”, parcela que não havia integrado o cômputo de 25%, razão pela qual realocou os valores no ensino geral, retirando-o da aplicação no FUNDEB.

Com essa alteração, apurou que o percentual de investimento no ensino geral foi 25,90%, enquanto a aplicação dos recursos do FUNDEB foi reduzida de 98,78% para 94,75%.

Ao final de seu laudo, apresentou os seguintes índices alcançados no ensino¹:

Aplicação com pessoal do magistério =	60,01% do FUNDEB
Utilização das verbas do fundo =	94,75% do FUNDEB
Aplicação no ensino global =	25,90% da receita de impostos ²

¹ a) Nos 40% do FUNDEB: R\$ 481.294,51 = R\$ 111.930,55 referente à Guarda Municipal somada aos descobertos R\$ 369.363,96 de Restos indevidamente glosados dos 25% quando pertencentes ao FUNDEB;

b) R\$ 377.798,08 nos recursos próprios = R\$ 576.128,63 (glosas com mochilas+ensino superior+ensino médio+pessoal em desvio de função+rendimentos bancários+multa de trânsito) menos R\$ 86.400,00, referentes à manutenção da área verde das escolas e menos os R\$ 111.930,55 transferidos para os 40% do FUNDEB acima (não se refere aos 25%) e;

c) R\$ 4.251,44 equivale aos R\$ 373.885,40 relativos aos Restos a Pagar dos recursos próprios equivocadamente glosados nos 25%, antes do pedido de reexame, menos os R\$ 369.363,96 referentes aos 40% do FUNDEB para lá remanejados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Assessoria Técnica que examinou os aspectos jurídicos e Chefia de ATJ, em preliminar, manifestam-se pelo conhecimento do recurso e, quanto ao mérito, opinam pelo provimento do Pedido de Reexame.

Para SDG, o desrespeito ao § 2º do artigo 21 da Lei 11494/07³, constatado agora em sede de Pedido de Reexame é fator determinante para manutenção do parecer desfavorável (fls.316/317).

Ao final da instrução do feito, o escritório de advocacia Calazans de Freitas reitera pedido no qual comunica a rescisão do contrato firmado com a Prefeitura Municipal de São Manuel, solicitando que os novos patronos sejam intimados e notificados das futuras decisões (fls.318/319).

Este processo constou da pauta de trabalho da Sessão deste E. Tribunal Pleno de 14.03.2012, para fins do disposto no artigo 105, I, do Regimento Interno desta E. Corte.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS			
Receitas			
Ajustes da fiscalização			
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.			
FUNDEB - RECEITAS			
Retenções			
Transferências recebidas			
Receitas de aplicações financeiras			
Ajustes da fiscalização			
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.			
FUNDEB - DESPESAS			
			T.R.F.
Despesas com Magistério (mínimo 60%)			
Demais Despesas (máximo 40%)			
Total contabilizado (mínimo 95%)			
Outros ajustes da Fiscalização. Magistério (60%)			
Ajustes após análise do PEDIDO DE REEXAME (Fundeb 40%)			
Despesas com Magistério Ajustadas (mínimo 60%)			
Demais Despesas Ajustadas (máximo 40%)			
Total Ajustado pela Fiscalização			
Saldo FUNDEB: 31.12		Aplicado 1º trim/2010	#DIV/0!
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO			
			% T.R.I.
Educação Básica (exceto FUNDEB) após DEFESA PRÉVIA			
Retenções ao FUNDEB consideradas			
O FUNDEB retido foi todo aplicado no exercício			
Recursos adicionais			
Outros ajustes após análise do PEDIDO DE REEXAME			
Aplicação até 31.12.2009 (artigo 212, CF)			
Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2010 (recurso próprio)			
Aplicação Final na Educação Básica			

2

³ **Lei 11494/07**

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. 60 desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



SDG foi instada a se manifestar novamente sobre o Pedido de Reexame, agora à luz do decidido nos autos do TC-1550/026/08⁴. Segundo o d. Secretário – Diretor Geral: *“atendendo ao pleito desta Prefeitura, a exemplo de outros casos excepcionalmente aceitos por esta Corte, acorrerão diversos pleitos similares por inúmeros jurisdicionados levantando como fundamento o equívoco na contabilização de recursos do FUNDEB nos recursos próprios e vice-versa, colocando em risco, inclusive, a segurança jurídica do repertório decisório deste Tribunal. Desta forma, aprovado um fundamental indicador de gestão em primeira instância e tendo, por consequência, outro a ensinar a rejeição decidida por uma das Câmaras desta Corte em decisão original, este órgão de controle externo se veria na posição de no caso concreto, aprovar contas em sede recursal eivadas de pecado capital, no caso concreto, a insuficiente aplicação de 94,75% dos recursos do FUNDEB”,* abaixo dos mínimos 95%, razão pela qual ratifica parecer anterior pelo improvimento do pedido de reexame interposto.

Os presentes autos foram retirados da pauta dos trabalhos da E. Sessão Plenária do dia 07.11.12, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno.

É o relatório.

VOTO

Em preliminar:

O pedido de reexame preenche os requisitos da legitimidade de parte e tempestividade, estando adequado ao disposto na Lei Complementar nº 709/93

⁴ **TC- 1550/026/08 - Prefeitura Municipal de Auriflama - contas de 2008 - Relator Conselheiro Robson Marinho - E. Tribunal Pleno em Sessão de 23.11.11**

“O apelo comporta provimento, já que as questões motivadoras da rejeição dos demonstrativos que ora se reexaminam - infringência ao artigo 212 da Constituição Federal e descumprimento dos artigos 21 e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - devem ser afastadas.

No primeiro caso, porque a manifestação exarada pela douta SDG, corroborada pelos elementos que instruem o processado, convence-me de que o valor de R\$ 279.054,58 deve ser reintegrado ao cômputo dos gastos com o ensino global, por se tratar de despesas empenhadas no FUNDEB 40% e, portanto, passível de liquidação até o primeiro trimestre do exercício subsequente.

Assim, reinserindo no cálculo do ensino global esse valor, a aplicação passou do índice correspondente a 24,23% para 26,11% das receitas provenientes de impostos e transferências, restando, portanto, cumprido o limite mínimo previsto no artigo 212 da Constituição Federal.

Com essa retificação, tem-se que os 100% dos recursos provenientes do FUNDEB, então considerados no parecer de primeiro grau, ficaram reduzidos para 86,78%, o que revela a inobservância aos preceitos da Lei Federal 11.494/07.

E, nesse caso, não há como considerar a possibilidade de haver uma compensação entre as receitas provenientes desse Fundo e aquelas auferidas para a aplicação obrigatória na educação geral (artigo 212 da Constituição Federal), na medida em que o gasto excedente registrado no ensino global foi de R\$ 164.191,15, enquanto o valor faltante para se alcançar a totalidade do FUNDEB, após as retificações que se fizeram necessárias, foi de R\$ 279.054,58.

Não obstante esse aspecto, o fato é que, no caso concreto, a infringência às disposições contidas na Lei Federal 11.494/07 não constou no voto condutor como motivo a rejeitar os demonstrativos de Auriflama, não podendo o assunto ser revisto em prejuízo do Recorrente agora em sede de Pedido de Reexame.

Se assim fosse, restaria caracterizada a afronta ao princípio de direito denominado “Reformatio in Pejus” que proíbe a reforma de uma decisão para pior, em prejuízo do próprio recorrente.

Nesse caso, seria um despropósito, além de profundamente injusto, que o Município pudesse ter agravada sua situação em decorrência da formulação de seu próprio pedido de reexame. O efeito objetivado por todo e qualquer recurso visa sempre melhorar a situação do apelante, nunca piorá-la. Foi esse o entendimento exarado nos TCs 2525/026/05 e 1827/026/08”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



e Regimento Interno deste Tribunal. (O parecer combatido foi publicado no Diário Oficial do Estado de 14/05/11, e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 14/06/2011).

Dele conheço.

No mérito.

O motivo determinante para emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas que ora se examina foi a apuração feita pela fiscalização acerca da ausência de aplicação dos recursos vinculados ao setor educacional, tendo sido calculado o investimento de 24,70% das receitas de impostos.

Quanto às razões apresentadas no presente pedido de reexame, sobretudo a alegação de que a fixação da data de 31 de janeiro do exercício subsequente para quitação dos Restos a Pagar carece de amparo legal, tal assertiva não merece prosperar.

Na verdade, a jurisprudência pacífica desta E. Corte procura descartar do cômputo do ensino aqueles gastos que ainda não foram liquidados, eis que não beneficiaram o Setor Educacional do Município, e não se reverteram em bens, serviços e obras destinados ao ensino naquele exercício.

Desta forma, as decisões desta Corte não mais se balizam no mero amparo de caixa ao final do exercício financeiro, exigindo agora, por cautela e segurança, a efetiva quitação das despesas do ensino até 31 de janeiro de ano seguinte.

Nesse sentido, bem destaca a SDG o entendimento desta Corte sobre o tema, citando o trecho no qual o E.Tribunal Pleno, em sessão de 24-02-2010, assim decidiu nos autos do TC-2214/026/07.

¹ “ ... o recurso insiste na inclusão, no cálculo, das despesas assumidas e inscritas em restos a pagar em 2007, mas somente quitadas depois de 31-01-08 (entre fevereiro de 2008 e março de 2009). A pretensão não pode prosperar. Em princípio, só podem ser computadas no cálculo despesas empenhadas, liquidadas e quitadas no exercício examinado. A aplicação dos recursos no ensino somente se efetiva quando ela é paga, quitada. A se entender de outro modo, seria possível que, sem pagar um único centavo, o Administrador pudesse ter suas contas aprovadas, porque se limitou a contrair obrigações que apenas inscreveu em restos a pagar, deixando a efetiva quitação para exercício(s) ou, quiçá, mandato(s) futuro(s). ... Daí a jurisprudência reiterada desta Corte, que computa no exercício as despesas nele inscritas e quitadas até 31 de janeiro do ano seguinte. Trata-se de entendimento sedimentado há anos, não havendo motivo razoável para alterá-lo. Despesas quitadas a partir de 31 de janeiro, caso atendam às demais prescrições legais, poderão ser computadas apenas no exercício em que ocorreu a quitação. Pouco importa a existência, ou não, de disponibilidade financeira para a despesa. O que a Constituição exige é efetivo investimento, dispêndio, pagamento. Manter dinheiro depositado não melhora o ensino, nem traz proveito aos alunos, que podem ter deixado a escola no período seguinte. Nesse sentido o decidido nas contas da Municipalidade de Cotia nos autos do TC-1708/026/01, exercício 2001 – Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, sessão do E. Tribunal Pleno de 1º-06-05...”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Todavia, na instrução do presente recurso, a Assessoria Técnica reexaminou os cálculos anteriormente apurados, verificando que grande parte do valor retirado do cômputo do ensino geral pela fiscalização referia-se, na verdade, às receitas recebidas em valor acima das retenções feitas pelo Município ao FUNDEB, parcela que não havia integrado o cômputo de 25%, razão pela qual refez os cálculos.

Assim, com essa revisão, o percentual apurado no ensino geral passou de 24,70% para **25,90%**, reduzindo para **94,75%**, o percentual de aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB.

Nesse sentido, o Município excedeu ao percentual determinado pelo art. 212 da CF/88 (25,90%), com aplicação a maior de R\$ 362.435,49.

Quanto ao FUNDEB, consoante inteligência da Deliberação 24468/026/11⁵, pode ser dito que o valor superado no ensino geral também alcançou a finalidade implícita aos investimentos do Fundo (FUNDEB/40%).

Sendo assim, somado o excesso apurado à importância agora destacada pela Assessoria Técnica [R\$ 362.435,49 + R\$ 8.681.547,13 (FUNDEB) = 9.043.982,62], têm-se que os valores investidos chegaram a 98,70% do montante recebido do FUNDEB (R\$ 9.162.841,64).

Observe que o percentual apurado se aproximou daquele aceito em Primeira Instância (98,78%).

Ademais, o novo percentual atende o disposto do art. 21, § 1º, da Lei 11.494/07.

⁵ **DELIBERAÇÃO (TC-A-024468/026/11)**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, e na conformidade do artigo 114, inciso II, letra "c", do Regimento Interno desta Corte; Considerando o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, que determina a aplicação, pelos Municípios, de no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino;

Considerando o disposto no artigo 21 na Lei Federal nº 11.494/07, que determina a aplicação dos recursos do FUNDEB no exercício financeiro em que lhes forem creditados, ressalvada a permissão para aplicação de até 5% no 1º trimestre do exercício seguinte;

Considerando tratar-se de recursos oriundos de fontes distintas, cujas despesas devam ser contabilizadas em dotações orçamentárias específicas em atendimento ao artigo 72 da Lei Federal nº 4.320/64;

Considerando que o posterior remanejamento de despesas efetivamente empenhadas em determinada dotação fere o princípio contábil da oportunidade, bem como o necessário planejamento orçamentário;

Considerando que o não atendimento aos limites legais importa em falha grave que repercute no exame das contas anuais;

Considerando, finalmente, recentes decisões deste Tribunal relativas a contas municipais do exercício 2009 e pedidos de reexame do exercício 2008, que excepcionalmente admitiram o remanejamento do valor excedente aplicado no ensino global para cômputo na insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB, e com vistas a preservar a segurança jurídica,

Faz saber que, a partir das contas anuais de 2011, não mais será admitida qualquer forma de integralizar as aplicações do FUNDEB que não tenham guardado rigorosa observância às disposições do artigo 21, § 2º, da Lei federal n. 11.494/07, ainda que excedido o piso do artigo 212 da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nessa conformidade, **voto pelo provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de reformar o r. parecer emitido em Primeira Instância, agora pela aprovação das contas, fixando a aplicação no ensino geral em 25,90%, bem como, no FUNDEB em 98,70%.

Mantenho as demais recomendações e determinações constantes no r. parecer proferido em Primeira Instância.

GC.CCM-23/25