



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 22.05.13

ITEM Nº 017

TC-002793/026/10

Município: Estância Climática de Atibaia.

Prefeito(s): José Bernardo Denig e Ricardo dos Santos Antônio.

Exercício: 2010.

Requerente(s): José Bernardo Denig – Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 23-10-12, publicado no D.O.E. de 10-11-12.

Advogado(s): Clayton Machado Valério da Silva, Janaína de Souza Cantarelli e outros.

Acompanha(m): TC-002793/126/10 e Expediente(s): TC-000088/003/10, TC-000089/003/10, TC-000569/003/10, TC-000570/003/10, TC-000752/003/10, TC-001581/003/10, TC-002859/003/10 e TC-035047/026/10.

Fiscalização atual: UR-3 – DSF-I.

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. José Bernardo Denig, na qualidade de Prefeito e Ordenador das Despesas à época, através de seus *ii*. Procuradores, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 23.10.12¹, apreciando as suas contas relativas ao exercício de 2010, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável** à sua aprovação.

Os motivos que ensejaram a negativa sobre as contas dizem respeito à insuficiente aplicação dos recursos no ensino geral (24,42%), bem como do total dos recursos do FUNDEB (93,25%)².

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 23.10.12, estava formada pelos ee. Conselheiros Cristiana de Castro Moraes – Relatora, Antonio Roque Citadini – Presidente e Dimas Eduardo Ramalho.

² **Trecho de interesse do r. voto proferido**

Superadas essas questões, restaram falhas capazes de condenar as contas em exame. É o caso da falta de aplicação de recursos no setor educacional, em desatendimento ao artigo 21, caput e § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07 e ao artigo 212 da Constituição Federal.

De acordo com os cálculos da fiscalização, os quais acolho, o Município não aplicou 95% dos recursos advindos do FUNDEB, no exercício de 2010, em face das glosas efetuadas, no valor de R\$ 871.060,00², concernentes a despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB. Conforme o quadro demonstrativo elaborado no Item B.3.1 do laudo da inspeção, o percentual aplicado foi de 93,25% (abaixo de 95%), contrariando o disposto no artigo 21, caput e § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07.

Com relação aos repasses efetuados à Corporação Musical 24 de Outubro – Projeto Música e Cidadania, não obstante às justificativas ofertadas pela Origem, não há provas nos autos de que as despesas em questão foram efetuadas com o “ensino da música” na sala de aula, com carga horária pré-determinada e de forma extensiva a todos os alunos (conforme o disposto no artigo 26, §§ 2º e 6º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação), assim como as demais disciplinas que compõem a grade curricular escolar, razão pela qual esses gastos não devem compor a aplicação no setor educacional.

No que diz respeito às despesas realizadas com recursos próprios, não foi dado atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

Do total dos gastos empenhados a esse título, da ordem de R\$ 44.981.798,02, a fiscalização glosou a importância de R\$ 4.411.049,44, apurando uma aplicação de R\$ 40.570.748,58, correspondente ao percentual de 23,75%, em relação às receitas (Item B.3.1 do relatório, fl.57 dos autos).



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



A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 10.11.12 (fls. 832/833) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 11.12.12 (fls. 834/866 e documentos que acompanham).

Em síntese das razões apresentadas, afirmou que os restos a pagar de 2010, pagos após 31.01.11, também não foram aproveitados às contas de 2011, época do seu pagamento.

Ademais, chama a atenção ao fato de que a Municipalidade possuía, em 31.12.10, disponibilidade de caixa depositada nas contas da educação (R\$ 11.939.317,14); também, que a maioria dos restos a pagar inscritos em favor da educação estavam processados, ou seja, que ditas despesas beneficiaram a rede pública de ensino em 2010.

No entanto, de acordo com a informação da Assessoria Técnica (fls. 664/670) e SDG (fls.675/679), o órgão de instrução excluiu **indevidamente da aplicação com recursos próprios a cifra de R\$1.143.332,81²**, sendo a parcela de R\$871.060,00 referente a despesas realizadas com recursos do Fundeb, que foram excluídas, concomitantemente, tanto da aplicação do mencionado Fundo como também dos recursos próprios (glosas efetuadas em duplicidade) e o restante (R\$272.272,81) concernente a rendimentos financeiros de contas bancárias do Fundeb.

De outro lado, foi corretamente expurgado o montante de R\$3.267.716,63², relativo aos restos a pagar não quitados até 31/01/2011 (R\$3.091.396,63) e às despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB, consistentes nos repasses efetuados à Associação Paulo Alvim de Judô Atibaia (R\$ 176.320,00).

No que diz respeito aos **restos a pagar não quitados até 31/01/2011**, ainda que não desconheça os julgados citados pela Origem e a situação de calamidade pública enfrenta pelo Município em face das fortes chuvas ocorridas, não há como acolher sua pretensão no sentido de incluí-los no cômputo da aplicação no ensino de 2010.

Considerando os aspectos técnicos que envolvem a questão, observo que, de acordo com o disposto no artigo 69, § 5º da LDB (repasses decendiais), a Educação tem praticamente imediata disponibilidade financeira para suas despesas, inexistindo razões para que as elas não sejam liquidadas e quitadas até, no máximo, 31 de janeiro do ano subsequente.

As justificativas ofertadas no sentido de que a decretação de calamidade pública no Município (Decreto nº 6.360, de 11/01/2011, fls.526/528)² teria impossibilitado o pagamento (até 31/01/2011) dos empenhos inscritos em restos a pagar, não socorrem a Origem.

No caso concreto, a documentação constante dos autos comprova que dos empenhos a pagar excluídos (R\$ 3.091.396,63), o valor de R\$1.084.267,98 (relação às fls. 207/229 do Anexo II) já se encontrava processado em 31/12/2010, ou seja, o serviço já havia sido prestado ou o material entregue, inexistindo justificativas plausíveis para que não fossem quitados até 31/01/2011, uma vez que havia disponibilidade financeira para a cobertura dessas despesas, pois os recursos da educação encontravam-se vinculados em contas bancárias específicas e o decreto de calamidade não autorizava destinação diversa.

Assim, embora a Origem afirme que efetuou pagamentos da ordem de R\$ 1.036.150,12, durante o período de 01/02/2011 a 31/12/2011 (fls.712/715 dos autos), referido montante não pode ser considerado na aplicação do setor educacional de 2010.

Observo, ainda, que no julgamento das contas anuais do exercício de 2009 da Prefeitura de Atibaia (TC-395/026/09 – 1ª Câmara, em Sessão de 08/11/2011)², que se encontra em fase de reexame, também foram excluídos os restos a pagar não quitados até 31/01 do exercício subsequente, da aplicação no ensino.

Após as glosas procedidas pela fiscalização e os ajustes efetuados pelos órgãos técnicos desta Corte acerca de exclusões indevidas, apurou-se a seguinte aplicação no ensino no Município de Atibaia:

(...)

Diante do quadro acima demonstrado, verifica-se que o Executivo Municipal aplicou 24,42% das receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o artigo 212 da Constituição Federal, assim como investiu 93,25% dos recursos do Fundeb, contrariando o disposto no artigo 21, caput e § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07.



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



Ainda nesse tema, realçou que os restos a pagar processados e inscritos em 31.12.10 representavam R\$ 2.563.848,18; no entanto, que em data de 31.01.01, dito saldo era de R\$ 1.084.267,98; e, que a importância quitada durante o período de 01.02.11 a 31.12.11 alcançou a importância de R\$ 1.036.150,12.

Também relembrou questões afetas à edição do Decreto nº 6360, de 11.01.11, em face de ocasião de calamidade pública local, autorizando o Executivo a tomar todas as medidas necessárias para atender às necessidades resultantes da situação.

Nesse sentido, solicitou o retorno do montante glosado à aplicação geral do ensino.

Em outra vertente, o Apelante solicita que sejam incluídos à conta do ensino os restos a pagar do exercício de 2009 – não quitados até 31 de janeiro, contudo, pagos entre 1º de fevereiro de 2010 a 31 de dezembro de 2010.

O Recorrente afirma que esse grupo representou R\$ 2.518.045,57 em favor do ensino – pagos, como dito, dentro do exercício sob exame.

Em favor de sua tese, invocou decisão proferida nos autos do TC-2453/026/07, porquanto, se não aceitos *“os pagamentos a pagar de 2006, glosados nos cálculos relativos a referido ano, no valor de R\$ 304.911,51, uma vez que liquidados em 2007, sob pena se não serem considerados em nenhum exercício”*.

O Recorrente anotou que, incorporadas essas despesas, o montante aplicado em favor do ensino chegaria a 25,89%.

Finalmente, quanto ao FUNDEB, invocou diversas decisões favoráveis desta Casa, pelo que fora superada a aplicação de 95% durante o exercício, admitindo que, mesmo tendo empenhado a totalidade daqueles recursos, sua redução fora fruto de ação da inspeção, por meio de glosa nas despesas.

Ademais, também invocou que, mesmo diante da insuficiência da aplicação dos recursos vinculados ao Fundo, ocasionada em razão das exclusões da fiscalização, ainda assim, fora superado pelo excesso aplicado no ensino geral.

Desse modo, entendendo que deu cumprimento aos preceitos constitucional e legal afetos aos motivos que antes haviam ensejado a rejeição das contas, requer que aquela r. decisão seja reformada, com emissão de parecer favorável aos demonstrativos.

Pela Assessoria Técnica, após avaliação das razões de recurso, foi observado que o Recorrente reitera argumentos antes apresentados, no que diz respeito aos restos a pagar não pagos até 31.01.11 e pagos no decorrer do exercício de 2011; também, a inclusão dos restos a pagar de 2009, pagos no decorrer do exercício de 2010.



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



Disso, avaliou pela listagem apresentada, pagamentos efetuados no período de 01.02.10 a 31.12.10, no valor de R\$ 2.518.045,57.

Contudo, a ATJ considerou, conforme cópia do relatório das contas de 2009, que o valor excluído a título de restos a pagar não pagos até 31.01.10, foi de R\$ 2.473.388,05.

Sendo assim, opinou que o valor em referência possa integrar o cômputo do ensino global, passando a ter a seguinte configuração:

Valor apurado (r. voto fl. 829)	R\$ 41.714.081,39	
(+) Restos a pagar /2009 – pagos no período de 02.02 a 31.12.10	R\$ 2.473.388,05	
Total das despesas	R\$ 44.187.469,44	25,86%
Total das receitas de impostos e transferências	R\$ 170.839.157,42	

Já em relação ao FUNDEB e, ante ao argumento de inclusão das despesas com a Fanfarra (R\$ 704.000,00), lembrou a ATJ que o tema foi enfrentado no r. voto proferido, conquanto não houve prova que os gastos em questão foram efetuados com ensino da música, na sala de aula, com carga horária pré-determinada e de forma extensiva a todos os alunos.

No entanto, a ATJ alertou sobre a possibilidade de inclusão nesse grupo – consoante construção jurisprudencial destacada no TC-A-24468/026/11, do excesso investido no ensino geral (R\$ 1.477.680,08).

E, nesse sentido, concluiu a ATJ que o valor faltante ao FUNDEB (R\$ 871.060,00) é inferior àquele excesso (fls. 886/889).

As opiniões que se seguiram, inclusive pela i. Chefia, com alicerce nos cálculos elaborados pelo setor competente, manifestaram-se pelo provimento do apelo (fls. 890/893).

O d. MPC aderiu aos cálculos formulados por ATJ, razão pela qual também posicionou-se pelo provimento do recurso (fls. 894/895)

É o relatório.



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



No mérito,

Conforme se observa, os motivos determinantes à emissão do juízo desfavorável aos demonstrativos dizem respeito à insuficiente aplicação dos recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino com os recursos das receitas e transferências de impostos, bem como, diante da insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB no período.

Aqui, a despeito da opinião favorável dos Órgãos de Assessoria e do d. MPC, é preciso firmar que a gestão dos recursos do FUNDEB merecem maior atenção por parte da Administração, uma vez que tem o duplo mérito de amenizar os impactos na educação proporcionados pelas diferenças na capacidade arrecadatória dos Municípios, bem como, estabelecer um mínimo de investimentos na valorização dos profissionais do Magistério.

No entanto, favorece à Origem a orientação jurisprudencial desta Corte, pela qual, se os restos a pagar processados, inscritos em determinado exercício, não foram pagos até o dia 31 de janeiro do período seguinte, se não podem ser aproveitados àquelas contas, devem ser considerados ao tempo em que ocorreu o seu efetivo pagamento.

Essa orientação presta-se a consolidar o entendimento de que, a algum tempo, aquelas despesas foram empregadas em favor do ensino.

Portanto, destacado que a Municipalidade teve excluída do cômputo do ensino de 2009, o montante de R\$ 2.473.388,05 e, pagos durante o exercício de 2010, para esse período devem ser integrados.

Nesse sentido, nos termos dos cálculos elaborados por ATJ, o valor efetivamente aplicado chegou a R\$ 44.187.469,44 (R\$ 41.714.081,39 + R\$ 2.473.388,05), representando 25,86% aplicados na educação e, portanto, superado o mínimo constitucional para a Manutenção e Desenvolvimento no Ensino.

Quanto ao FUNDEB, primeiro é preciso destacar que o mandamento constitucional à valorização do magistério foi cumprido, porque investidos 68,23% dos recursos desse Fundo.

Depois, é preciso lembrar que a aplicação do chamado “FUNDEB 40%” se identifica com as despesas aceitas ao ensino geral (Art. 70 da LDBE) – ou seja, consoante aplicação de entendimento jurisprudencial inserto pela Deliberação TCA-24468/026/11 – segundo a qual seria relevado o lapso contábil cometido nos exercícios de 2009/2010 pela falta de aplicação da totalidade do FUNDEB, desde que houvesse cobertura da insuficiência financeira pelo excesso aplicado no ensino geral – também me parece superada a segunda falha que deu margem à rejeição das contas.



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



Por assim dizer, se faltaram R\$ 704.000,00 a aplicar no FUNDEB, no ensino geral o excesso foi de R\$ 1.477.680,00; e, sob a inteligência da Deliberação que se aplica, também, sobre o exercício de 2010, tenho por superada a questão.

Nessa conformidade, **voto pelo provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de alterar a r. decisão proferida pela E. Primeira Câmara, agora favorável à aprovação das contas, destacando que o valor efetivamente aplicado no ensino geral foi de 25,86% e, quanto ao FUNDEB, superada a insuficiência antes destaca, consoante aplicação da orientação jurisprudencial destacada no TCA-24468/026/11.

Ficam mantidas as demais recomendações e determinações constantes naquela r. decisão.