**TRIBUNAL PLENO SESSÃO DE 25.09.13 ITEM Nº 009**

TC-002665/026/10
**Município:** Itapetininga.
**Prefeito(s):** Roberto Ramalho Tavares e Geraldo Miguel de Macedo.
**Exercício:** 2010.
**Requerente(s):** Roberto Ramalho Tavares e Geraldo Miguel de Macedo – Prefeito e Vice – Prefeito à época.
**Em Julgamento:** Reexames do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 06-11-12, publicado no D.O.E. de 24-11-12.
**Advogado(s):** Marcus Vinicius Ibanez Borges, Daniela Francine Torres, Cristiane Caldarelli e outros.
**Acompanha(m):** TC-002665/126/10 e Expediente(s): TC-000450/009/10, TC-001128/009/10, TC-001353/009/10, TC-001490/009/10, TC-016382/026/10, TC-018850/026/10, TC-018851/026/10, TC-018857/026/10, TC-018858/026/10, TC-018859/026/10, TC-018861/026/10, TC-023496/026/10, TC-026417/026/10, TC-027001/026/10, TC-027002/026/10, TC-027003/026/10, TC-027006/026/10, TC-027007/026/10, TC-027009/026/10, TC-040773/026/10, TC-040774/026/10, TC-041039/026/10, TC-042507/026/10, TC-042591/026/10, TC-042592/026/10, TC-042593/026/10, TC-000002/009/11, TC-000248/009/11, TC-000384/009/11, TC-000436/009/11, TC-000472/009/11, TC-000480/009/11, TC-000720/009/11, TC-009700/026/11, TC-022726/026/11, TC-022727/026/11, TC-032156/026/11, TC-025732/026/11, TC-038485/026/11, TC-038486/026/11 e TC-041160/026/11.
**Procurador(es) de Contas:** Rafael Antonio Baldo.
**Fiscalização atual:** UR-9 - DSF-I.

Cuida-se de análise dos **Pedidos de Reexame** interpostos pelo Sr. Roberto Ramalho Tavares, na qualidade de Prefeito e Ordenador das Despesas à época, e pelo Sr. Geraldo Miguel de Macedo – Prefeito Substituto, através de seus *ii*. Procuradores, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 06.11.12[1], 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 – limitados a 24,52% da receita de arrecadação e transferência de impostos, bem como, pela falta de integralização dos recursos do FUNDEB, limitados a 97,13%, uma vez que o saldo

[1] A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 06.11.12, estava formada pelos *ee*. Conselheiros Cristiana de Castro Moraes – Relatora, Antonio Roque Citadini – Presidente e Dimas Eduardo Ramalho.

diferido não foi investido até o final do 1º trimestre do exercício seguinte, consoante determina a Lei 11.494/07[2].

A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 24.11.12 (fls. 632/654) e os apelos foram protocolados neste Tribunal em 07.01 e 09.01.13

Em síntese das razões apresentadas, o Primeiro Recorrente - Roberto Ramalho Tavares, afirmou que, após compulsar os autos, constatou a existência de um equívoco que acabou por comprometer a verificação do percentual efetivamente aplicado com recursos do FUNDEB, uma vez que, no quadro formulado pela inspeção, foram inclusas as receitas de aplicações financeiras, as quais não foram consideradas nas "Despesas - FUNDEB".

Disse que tal desconsideração nas despesas acaba causando desequilíbrio na aferição do percentual aplicado, pois, se considerada a receita, necessariamente a despesa também deve ser inclusa – ou ainda, excluídas das duas colunas, evitando a consumação de prejuízo aos cálculos, conforme entende ter ocorrido.

Afirma que, segundo sua postulação, incluindo-se os valores das aplicações financeiras junto às despesas, o percentual aplicado com recursos do FUNDEB passa a ser equivalente a 99,46%.

Quanto ao ensino geral, disse que em relação ao PASEP, em que pese a diferença entre o valor total empenhado (R$ 1.981.512,98) e os constantes do Sistema AUDESP (R$ 1.861.353,9), considerado pela SDG, é inegável que os documentos entregues comprovam o valor empenhado, não sendo justo desconsiderá-lo, em razão da divergência dos dados lançados – frente às dificuldades operacionais na alimentação de informações daquele Sistema.

Disse que os valores empenhados em favor do pagamento do PASEP com o pessoal da Educação (R$ 44.277,00) ficarão perdidos, acaso não sejam apropriados, contrariando o interesse público dessa verba.

Alegou que, por ocasião da apresentação das justificativas, foi requerida a inclusão das despesas inscritas em restos a pagar do exercício de 2009, parcialmente pagas após 31 de janeiro de 2010 (R$ 493.639,70).

---

[2] **Trecho de interesse do r. voto proferido**
***"IV) Agora, do exame das contas, passo à análise da mácula suficiente para sua rejeição.***

*Refiro-me à insuficiente aplicação dos recursos vinculados ao ensino geral e ao FUNDEB.*

*No caso, conforme atestado pelos Órgãos Técnicos, em que pesem os documentos ofertados, diante do fato de que não foram organizados de forma que fosse possível assegurar, com segurança, que as despesas estiveram em prol do ensino no período, o Município alcançou **24,52%** de investimentos na educação geral, portanto, insuficientes ao cumprimento do art. 212 da CF/88.*

*Quanto ao FUNDEB, ainda que tenha investido até o final do exercício em exame percentual equivalente a **97,13%,** observa-se que a Origem deixou de investir o saldo diferido restante até o final do 1º trimestre do exercício seguinte e, desse modo, descumpriu os termos do artigo 21, da Lei 11.494/07.*

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ITAPETININGA, exercício de 2010**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal".*

Contudo, afirmou que esse grupo de despesas não havia sido considerado pela ATJ à época, sob a direção de que os restos a pagar relacionados não continham qualquer apontamento de que pertencessem ao ensino.

Sobre o tema, o Recorrente afirmou que a tese coloca em dúvida a própria fé pública da documentação expedida, motivo pelo qual solicita que seja determinada a realização de diligência, a fim de avaliar quais as despesas inscritas em restos a pagar do exercício de 2009, pagas após 31.01.12, pertencem à educação, do montante mencionado como pago de R$ 493.639,70.

E, sobre a apropriação de despesas com mão de obra referente ao preparo da merenda, no valor de R$ 492.797,82, disse que guarda amparo no art. 70, III, da LDBE (uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino); e, ainda, que em situação análoga, as despesas com prestação de serviços relativos à merenda foram inclusas ao percentual do ensino nas contas de Ribeirão Preto, exercício 2008 (TC-2050/026/08).

Nessa quadra, o Recorrente formulou quadro indicando que a aplicação no ensino geral foi de 25,21%, conquanto os investimentos com recursos do FUNDEB chegaram a 101,27%.

| | |
|---|---|
| Ensino Geral | |
| PASEP | R$ 44.277,00 |
| Restos a pagar de 2009 | R$ 493.639,70 |
| Mão de obra de merendeiras | R$ 492.797,82 |
| Total | R$ 1.030.714,52 |
| R$ 34.524.135,87 (24,42) + R$ 1.030.714,52 | R$ 35.554.850,39 |
| Aplicação no Ensino Geral | 25,21% |
| Excedente dos 25% | R$ 305.929,20 - 0,21% |
| | |
| Total de receitas FUNDEB | R$ 36.788.944,25 |
| FUNDEB | R$ 36.093.879,80 - 97,13% |
| (+) R$ 857.648,85 (despesas de aplicações financeiras não consideradas pela auditoria) | R$ 857.648,85 |
| (+) Excedente dos 25% dos Ensino Geral | R$ 305.929,20 |
| Total de aplicação FUNDEB | R$ 37.257.457,85 - 101,27% |

Enfim, o Recorrente pede que o recurso seja provido, para os fins de emissão de parecer favorável às contas sob exame (fls. 657/674 e documentos que acompanham).

Já o Sr. Geraldo Miguel de Macedo – 2º Recorrente, relembrou que assumiu a Prefeitura por um período curto e inexpressivo, em razão do afastamento temporário do titular.

Nesse sentido, acredita que os apontamentos que ensejaram o parecer desfavorável às contas não podem lhe ser atribuídos, pois não praticou nenhum ato de gestão que tenha contribuído ou dado ensejo às irregularidades detectadas.

Disse que o parecer desfavorável decorreu de aspectos vinculado à aplicação dos recursos no ensino geral e do FUNDEB – dos quais não possui a menor responsabilidade.

Destacou que não há como se falar em responsabilidade no caso de substituição, pois o titular do cargo continua sendo o Prefeito.

Fez considerações sobre substituição e sucessão – aqui, neste último havendo a transferência definitiva da titularidade do cargo.

Em favor de sua tese expos posição adotada pelo E.TCESC e do E. TCEMT.

E, reafirmando que não praticou qualquer ato de gestão que implicasse no parecer desfavorável às contas, frisou que não pode ser responsabilizado pelas mencionadas irregularidades.

Enfim, pediu que seu nome seja excluído do polo do processo em exame ou, alternativamente, que não seja incluído na relação dos responsáveis por contas julgadas irregulares (fls. 670/674 e documentos que acompanham).

O apelo foi avaliado pela Assessoria Técnica, especificamente pelo Setor de Cálculos, onde foi registrado que, quanto ao PASEP, o cálculo de seu rateio já foi efetuado com base no total recolhido, inexistindo margem para que seja recepcionado o pedido de eventual diferença não computada anteriormente.

Com relação à inclusão dos restos a pagar pagos durante o período, sob exame, a ATJ entendeu que, nesta oportunidade, o pedido pode ser acolhido, uma vez que a documentação encartada pela Origem alcançou comprovar o vínculo dessas despesas com o setor educacional.

Quanto às despesas com mão de obra referente ao preparo da merenda, a ATJ disse que o pedido em questão já havia sido analisado e rechaçado pelos Órgãos Técnicos da Corte, oportunidade em que restou fundamentado, com base nos Manuais editados pela Casa, assim como em decisões proferidas (TC-2209/026/07, TC-2027/026/07, TC-135/026/09 e TC-1670/026/08), que os trabalhadores terceirizados mantém o vínculo funcional com as empresas prestadoras de serviços, não dizendo respeito aos profissionais da educação, impossibilitando que esses gastos sejam acrescidos ao índice educacional.

Sobre o FUNDEB, a ATJ aduziu não prosperar as razões do Recorrente no sentido de que as despesas custeadas com os rendimentos financeiros deixaram de ser considerados pela fiscalização.

E, quanto à Deliberação TCA-24468/026/11, esclareceu que não houve valor excedente investido no ensino geral, que pudesse ser compensado da deficiência dos recursos do FUNDEB.

Ainda sobre o FUNDEB, a ATJ disse que não vislumbrou qualquer equívoco nos cálculos efetuados pelo Órgão Instrutivo.

Sendo assim, a ATJ formulou novo quadro de despesas no setor, estabelecendo que a aplicação no ensino geral foi de 24,87% (com o acréscimo dos restos a pagar de 2009, quitados em 2010, após 31.01, não computados naquelas contas – R$ 492.518,70); e, quanto ao FUNDEB, em 97,13% - aqui culminando com uma deficiência de R$ 1.055.064,45 (restos a pagar não quitados até 31.01.11).

| **Impostos e transferências de impostos** | **Valores (R$)** | |
|---|---|---|
| Receitas | 140.995.684,77 | |
| Ajustes da Fiscalização | | |
| **Total de Receitas de Impostos** | **140.995.684,77** | **100,00%** |
| | | |
| **Despesas próprias em educação** | | |
| Educação básica (exceto FUNDEB) – ajustada após defesa prévia | 11.588.732,02 | |
| (+) FUNDEB retido | 21.876.342,77 | |
| (-) Ganhos de Aplicações financeiras | | |
| (-) FUNDEB retido e não aplicado no retorno | | |
| (=) Aplicação até 31.12.2010 (art. 212 da CF/88) | 33.465.074,79 | 23,73% |
| | | |
| (+) Saldo FUNDEB 31.12 | | |
| (-) Restos a pagar não pagos até 31.01.11 | (3.074.908,05) | |
| (+) Outros ajustes da fiscalização | 3.360.458,85 | |
| (+) Apropriação do PASEP referente aos servidores da Educação | 730.128,48 | |
| (=) Aplicação na Educação Básica apurada pela Assessoria Técnica à fl. 169 | 34.480.754,07 | 24,46% |
| (+) Gastos em favor da APAE acolhidos pela SDG à fl. 631 | 87.658,80 | |
| **(=) Aplicação na Educação Básica recepcionada em Primeira Instância** | **34.568.412,87** | **24,52%** |
| | | |
| **(+) Restos a pagar de 2009, quitados em 2010 após 31.01, não computados nas contas anuais de 2009** | **492.518,70** | |
| **(=) Aplicação na Educação Básica apurada após análise do Pedido de Reexame** | **35.060.931,57** | **24,87%** |

As opiniões que se seguiram na ATJ, incluindo sua i. Chefia, foram pelo não provimento do apelo (fls. 687/691).

No mesmo sentido, o d. MPC se pronunciou pelo não provimento da tutela recursal (fl. 693).

Considerando a manifestação da ATJ, determinei o retorno dos autos para aferição de eventual pagamento dos restos a pagar do FUNDEB, ainda dentro do período diferido.

Em seguida, a Assessoria Técnica anotou que os registros contidos na instrução da matéria indicam a situação apurada dos Restos a Pagar do FUNDEB no exercício em análise, na seguinte posição:

| | | |
|---|---|---|
| Restos a pagar do FUNDEB em 31.12.10 | R$ 4.774.865,47 | Fls. 103/107 – anexo I |
| (-) Pagamentos efetuados até 31.01.11 | (R$ 3.719.801,02) | Fls. 112/116 – anexo I |
| (=) Saldo de restos a pagar do FUNDEB em 31.01.11 | R$ 1.055.064,45 | Fls. 116 – anexo I |
| | | |
| (-) Restos a pagar entre 01.02.11 até a data da fiscalização (19.09.11) | R$ 1.023.292,16 | Fls. 132/136 – anexo I |
| (=) Saldo restos a pagar do FUNDEB em 19.09.11 | R$ 31.772,29 | Fl. 136 – anexo I |

Sendo assim, a ATJ anotou que os registros não indicam a posição de restos a pagar de 2010, na data de 31.03.11; e, de igual modo, a Origem não ofereceu, em suas justificativas ou na fase do recurso, a comprovação do pagamento dos restos a pagar do FUNDEB, no período de 01.02.11 até 31.03.11.

No entanto, também observou a ATJ que até a data da fiscalização - setembro/11, foram pagos restos a pagar do FUNDEB/10, no montante de R$ 1.023.292,16; e, ainda que considerada a hipótese, eis que intempestivo, elevaria o percentual em comento para 99,91% - insuficiente para comprovar a integralidade da utilização de tais recursos.

Nesse sentido, a ATJ reiterou sua manifestação anterior, mantendo os cálculos, quanto à aplicação do FUNDEB em 97,13% dos recursos recebidos em 2010, diante da não comprovação do montante pago de restos a pagar entre 01.02.11 a 31.03.11 (fls. 695/696).

Ainda na ATJ, por setor distinto, foi avaliado, no que respeita ao pedido de exclusão do polo formulado pelo Substituto legal do Ordenador de Despesas, observou-se a r. decisão proferida pelo E. Plenário, nos autos do TC-2821/026/05, em Sessão de 03.12.11, acolhendo r. voto proferido pelo e. Conselheiro Renato Martins Costa, nos seguintes termos:

> *"Efetivamente, como já expus em primeira instância, não há como limitar, no âmbito das contas, a atuação de cada um dos administradores, visando dimensionar o grau de influência no resultado final do exercício, uma vez que o Tribunal não emite parecer sobre ações isoladas, mas sim, a respeito da gestão administrativo como um todo. A decisão é una."*

Sendo assim, a ATJ considerou que é inaceitável a pretensão do Recorrente (fls. 697/698).

As demais opiniões que se seguiram, no caso, a i. Chefia de ATJ e o d. MPC manifestaram-se pelo não provimento do apelo (fls. 699 e 701).

É o relatório.

**GCCCM**

**TRIBUNAL PLENO**

| | |
|---|---|
| **Sessão de:** | **25/09/2013 Item nº: 009** |
| **Processo:** | **TC-2665/026/10** |
| **Interessada:** | **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPETININGA** |
| **Responsável:** | **Roberto Ramalho Tavares – Prefeito Municipal** |
| **Período:** | **01.01 a 10.11.10 e 25.11 a 31.12.10** |
| **Substituto:** | **Geraldo Miguel de Macedo** |
| **Período:** | **11 a 24.11.10** |
| **Assunto:** | **CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2010** |
| **EM EXAME:** | **PEDIDOS DE REEXAME** |
| **Procuradores:** | **Cristiane Caldarelli – OAB/SP 169.275; Marcos Vinicius Ibanez Borges – OAB/SP 214.215; Júlio César Almeida – OAB/SP 80.796; Daniela Francine Torres – OAB/SP 202.802** |

**Em preliminar,**

Conheço os Pedidos de Reexame, porque foram formulados por meio de instrumentos adequados, através de partes legítimas, sob interesse de agir e de forma tempestiva ***(r. parecer publicado em 24.11.12 e apelos protocolados em 07 e 09.01).***

**No mérito,**

Conforme se observa, os motivos determinantes à emissão do juízo desfavorável aos demonstrativos dizem respeito à insuficiente aplicação de recursos no ensino geral e a falta de integralização dos valores do FUNDEB.

A instrução da matéria foi unânime pela não aceitação das razões e manutenção do r. parecer contrário à aprovação das contas.

De fato, os argumentos apresentados não podem ser acolhidos.

Quanto ao rendimento financeiro advindo do aproveitamento dos recursos do FUNDEB ou mesmo do ensino geral – primeiro é preciso dizer que a correção dos valores é bem vinda, na medida que amplia a capacidade de aplicação da Administração junto ao setor educacional; depois, sendo verba acessória e decorrente

do valor principal, é evidente que deve compor a soma do montante recebido, não podendo ser dela dissociada para fins de avaliação da integralização dos investimentos.

A sugestão da Recorrente – lembrando verdadeira *"partidas dobradas"* contábil, não guarda razoabilidade, posto que tornaria neutra a entrada desses recursos e ensejaria liberdade à Administração para dispor livremente dessas.

Sendo assim, considerado o valor da aplicação financeira na receita do FUNDEB ou no ensino geral, a sua consideração para efeitos de investimento obrigatório não é válida de forma automática, antes passa pelo crivo de avaliação das despesas efetivamente realizadas.

Quanto ao PASEP, a ATJ se incumbiu de anotar que ditos valores já haviam sido considerados, não havendo margem para aceitação de diferença não computada anteriormente.

Sobre a mão de obra utilizada no preparo da merenda, não há como ser aceita, uma vez que, ao contrário, embora a própria merenda escolar não possa ser incluída nos investimentos do ensino, esta Corte tem aceito como válida apenas a utilização de pessoal vinculado à Prefeitura – porque pertencente ao quadro próprio.

Em relação aos restos a pagar, primeiro quanto ao ensino geral, há de se observar que a ATJ considerou válida a incorporação de valores inscritos em 2009, contudo, ultrapassada a data limite de 31.01.10 para seu pagamento, não foi computados nos investimentos daquele período.

Nesse sentido, a aplicação dos recursos resultantes da arrecadação e transferência de impostos foi elevada, segundo cálculos da ATJ, a 24,87% e, sendo assim, ainda abaixo do mínimo estabelecido pelo art. 212 da CF/88.

E, quanto aos restos a pagar do FUNDEB, conforme instrução da matéria, não foi comprovado o seu pagamento até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte – consoante inteligência do art. 21, § 2º, da Lei 11.494/97.

Ademais, a ATJ também fez menção de que não havia sido integralizado o montante dos recursos, mesmo até setembro/2011 – período da fiscalização junto à Municipalidade.

Quanto ao pedido formulado pelo segundo Recorrente, para que fosse excluído da responsabilidade advinda da emissão do parecer sobre as contas, considero que não possa ser admitida.

Conforme estabelece a Constituição Bandeirante:

> *"Art. 33. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercício com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:*
> *(...)*
> *XIII – emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, exceto a dos que tiverem Tribunal próprio."*

Sendo assim, em sede de exame das contas prestadas pela Municipalidade nesta E.Corte – para efeitos de emissão de parecer prévio, não há como separar a responsabilidade por período dos gestores.

Nessa conformidade, **voto pelo não provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de manter a r. decisão proferida pela E. Primeira Câmara, desfavorável à aprovação das contas, alterando, no entanto, o percentual aplicado no ensino geral para **24,87%**, ainda assim, insuficiente para cumprir o determinado no art. 212 da CF/88.

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

**GCCCM/25**