



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



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 27/11/13 – ITEM: 31

PEDIDO DE REEXAME

31 TC-002929/026/10

Município: Santo André.

Prefeito(s): Aidan Antonio Ravin.

Exercício: 2010.

Requerente(s): Aidan Antonio Ravin – Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 20-11-12, publicado no D.O.E. de 15-12-12.

Advogado(s): Rogério Cesar Gaiozo, Rogério Cavanha Babichak e outros.

Acompanha(m): TC-002929/126/10 e Expediente(s): TC-023017/026/10, TC-005237/026/11, TC-005932/026/11, TC-010158/026/11, TC-010462/026/11, TC-011550/026/11, TC-015903/026/11, TC-021189/026/11, TC-022615/026/11, TC-014797/026/12 e TC-042161/026/12.

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalização atual: GDF-4 - DSF-II.

Sustentação oral proferida em sessão de 13-11-13.

1. RELATÓRIO

1.1 Em sessão de 20-11-12, a Egrégia Primeira Câmara¹ emitiu Parecer desfavorável à aprovação das contas de **2010** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**, Prefeito Sr. Aidan Antonio Ravin.

Para assim se pronunciar, considerou a aplicação de apenas **23,90% no ensino, quando a Constituição Federal exige 25%**; e de **91,75%** dos recursos do **FUNDEB**, inferior a 95%, índice mínimo aplicável no curso do próprio exercício, infringindo-se o art. 21, “*caput*”, e § 2º da Lei Federal n. 11.494/07.

1.2 Inconformado, o **ex-Prefeito** apresentou **Pedido de Reexame** (fls. 999/1027) pleiteando, após arrazoar, *remanejamento do valor excedente*

¹ Conselheiros Dimas Eduardo Ramalho, Relator, Antonio Roque Citadini, Presidente, e Conselheira Cristiana de Castro Moraes.



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



aplicado no ensino global para cômputo da insuficiente aplicação dos recursos do Fundeb; e aplicação de repertório jurisprudencial para relevação da falta de aplicação de 100% dos recursos do Fundeb, desde que comprovada a aplicação de, ao menos, 95% até o encerramento do exercício e que o não atingimento dos 100% tenha decorrido de glosas da Auditoria.

1.3 Para o **douto Ministério Público de Contas** (fl. 1029) seria de se conhecer e negar provimento ao recurso, por “*não afastar os fundamentos do parecer recorrido, mas tão somente reiterar as alterações já formuladas anteriormente, sem apresentar subsídios argumentativos aptos a modificar o posicionamento adotado*”.

1.4 A **digna SDG** (fl. 1030) solicitou intervenção do setor de cálculos da Assessoria Técnica. Anuí com o pedido.

1.5 Em sua manifestação, após análise (fls. 1031/1036), Assessoria Técnica concluiu:

“**Artigo 212 da Constituição Federal**: o Município aplicou no ensino global 23,90% das receitas oriundas de impostos, **desatendendo** ao artigo 212 da Constituição Federal.

FUNDEB - Total Aplicado: restou validado o índice de aplicação de **91,75%** dos recursos do FUNDEB recebidos em 2010, portanto, em desacordo com o artigo 21 da Lei Federal n. 11.494/2007”.

1.6 O posicionamento da Assessoria Técnica foi secundado pela **ilustre Chefia da ATJ** (fl. 1037).

1.7 A **digna SDG** (fls. 1038/1040) não destoou das manifestações dos pré-opinantes, concluindo pelo conhecimento e não provimento do Pedido de Reexame.



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



1.8 Em **memoriais** (fls. 1045/1059), o interessado reiterou razões recursais, as quais, depois de analisadas pela Assessoria Técnica (fls. 1066/1074), Chefia da ATJ (fl. 1075), Ministério Público de Contas (fl. 1075v) e SDG (fls. 1076/1077), não tiveram o condão de alterar os posicionamentos anteriores desses órgãos técnicos, que reiteraram suas correspondentes manifestações.

1.9 A ofício emanado do Ministério Público de Contas e endereçado ao Ministério Público do Estado de São Paulo remetendo cópia do parecer exarado pela 5ª Diretoria de Fiscalização desta Corte de Contas sobre o TC-002929/026/10, ora em análise, a Prefeitura de Santo André oficiou à Presidência desta Corte de Contas e reproduziu decisão tomada nos autos do Agravo de Instrumento n. 0079096-16.2013.8.26.0000.

E sobre Expediente TC-20208/026/13 decorrente do ofício emanado pelo douto MPC informei que *“na oportunidade em que houver julgamento do feito, cópia da decisão será transmitida ao ilustre representante do Ministério Público”* (fls. 1096/1099), com cópia do despacho, para conhecimento do digno representante do Ministério Público e do Ministério Público de Contas.

1.10 Novos **memoriais** ingressaram nos autos (fls. 1119/1126) visando demonstrar que a exclusão de algumas despesas não deve prevalecer, conforme explicitado a seguir:

a) Despesa com MEIMEI no montante de R\$ 8.462.335,92:

De acordo com o recorrente a Prefeitura Municipal de Santo André firmou convênio com a entidade MEIMEI em 18/09/09, que foi prorrogado, por meio de aditivos, até 31/10/2013. Assinala que nas contas de 2011 (TC-1401/026/11) a fiscalização não efetuou exclusão das respectivas despesas, de forma que a glosa de 2010 não comporta ser mantida, já que nenhuma alteração ocorreu na parceria. Entende, ainda, que os respectivos gastos inserem-se no rol previsto no art. 70, incisos I e V, da Lei Federal 9.394/96, pois referem-se aos serviços de Auxiliar de Educação Infantil, Lactarista,



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



Servente de Cozinha, Cozinheira, entre outros, destinados ao atendimento educacional e social de 30 creches municipais.

b) SABINA – Escola Parque do Conhecimento no montante de R\$ 3.590.059,93

Assegura o interessado que atividades da Escola Parque do Conhecimento SABINA beneficiaram a rede pública do ensino básico, assinalando que, em face do disposto na Lei 11.769/08, que tornou obrigatório o ensino da música, foram adquiridos diversos instrumentos para as aulas de música. Assim, *“(...) ao invés de construir nas diversas escolas da rede pública municipal um espaço destinado ao ensino da música, a Secretaria da Educação disponibilizou aos alunos da rede pública o espaço existente no SABINA para realização de aulas de música, cujo ambiente é demasiadamente propício ao aprendizado da matéria, além de significar desoneração das despesas municipais. Tais atividades deram-se exclusivamente aos alunos da rede municipal de Santo André. Os documentos comprovam a realização das atividades, aquisição dos materiais e o serviço qualificado dos profissionais (...). Além do mais, através do SABINA, o Município desenvolveu diversas outras atividades que beneficiaram os alunos da rede pública municipal de Santo André, como exemplo, a atividade BRINCA CIÊNCIA, na qual alunos de 4º e 5º anos tinham aulas de iniciação em conhecimentos de física por meio de atividade interdisciplinar, que envolve a leitura explicativa até a construção do material/brinquedo.”* Disse, ainda, que não se pode afirmar que *“(...) a utilização não gratuita do espaço nos finais de semana pelo público em geral descredencia o caráter educacional do SABINA, haja vista que de segunda a sexta feira as atividades são realizadas exclusivamente em benefício dos alunos das escolas municipais de Santo André.”*

c) FARO – Promoções e Eventos no montante de R\$ 2.857.900,00:

Garante que o serviço prestado pela empresa FARO foi unicamente vinculado à educação municipal, havendo nos autos diversas fotos comprovando a confecção de faixas para informar a população sobre as inscrições escolares, sendo que se encontram registrados na empresa os serviços prestados. Destaca, ainda, os resultados obtidos com os serviços de propaganda, estampados nos números



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



de inscrições, quando comparados com exercícios anteriores, a saber: 2008 = 25.022 inscritos, 2009 = 24.440 inscritos e 2010 = 28.162 inscritos.

d) Lar Escola São Francisco no montante de R\$ 4.856.052,19:

Aduziu que a instituição está voltada ao acolhimento de crianças e adolescentes que se encontram sob proteção judicial, sendo que após o advento da Lei Municipal nº 8.509/2003, passou a ser subordinada à Secretaria da Educação. Explicou que até março/2009, o Lar Escola São Francisco era administrado pelo Instituto Castanheira e que, em virtude de denúncia e de auditorias realizadas o espaço passou a ser administrado pelo NECA – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e Adolescente, e, posteriormente, pelo Instituto Social Brasil Novo. Apesar de tais mudanças, não foi alterada a finalidade do Lar Escola São Francisco que se destina à educação, em período integral, de menores impedidos de frequentar as escolas municipais. Lembra que nos exercícios anteriores (2006 a 2009), nunca houve glosas ou ressalva em relação a despesa da espécie.

e) Restos a pagar do exercício de 2009 no montante de R\$ 1.802.672,65:

Assinalou que a quantia de R\$ 1.802.672,65, correspondente aos pagamentos efetuados após 31/01/10 deve ser considerada no cálculo, ou ao menos incluída no rol de despesas do FUNDEB a importância de R\$ 658.437,65, relativa a gastos quitados entre abril e dezembro/2010.

f) s a pagar do exercício de 2010 no montante de R\$ 2.295.985,64:

Ponderou que da quantia glosada (R\$ 4.733.829,77) somente a importância de R\$ 2.437.844,13 foi incluída no exercício de 2011, de forma que a diferença no importe de R\$ 2.295.985,64 deve ser incorporada no cálculo de 2010, visto que não há controvérsias sobre a aplicação de tais despesas no setor educacional.

g) Inconsistência de restos a Pagar no FUNDEB:

Anexou planilhas, para demonstrar que todas as despesas inscritas em restos a pagar de 2010, relacionadas aos recursos do FUNDEB, já foram quitadas, o que revela a utilização de 100% daquelas verbas em favor da educação.



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



Diante das razões ora apresentadas, o recorrente requereu o provimento do pedido de reexame, e, na hipótese de ser constatada insuficiência de utilização dos recursos do FUNDEB, pediu que se adote o remanejamento do excedente da aplicação dos recursos próprios, nos termos da Deliberação do TC-A-024468/026/11.

1.11 Em sessão do E. Tribunal Pleno de 13/11/13 houve apresentação de **defesa oral** pelo Dr. Rogério Cavanha Babichak, ilustre advogado constituído pelo então Prefeito Aidan Antonio Ravin, cujos argumentos são, basicamente, a reprodução daqueles ofertados, especialmente nos memoriais.

1.12 Pronunciando-se sobre as razões expostas, o Senhor **Secretário Diretor Geral** (fls. 1336/1338) não vislumbrou motivos para alterar a conclusão antes externada, pelo não provimento do apelo.

É o relatório.



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



2. VOTO PRELIMINAR

O Parecer foi publicado no DOE de 15-12-12 (fls. 994/995) e o recurso interposto tempestivamente em 15-01-13.

Presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo conhecimento do Pedido de Reexame.

3. VOTO DE MÉRITO

Os documentos e justificativas carreadas aos autos nas razões do Pedido de Reexame, bem como as alegações expostas nos memoriais e na sustentação oral, a meu ver, merecem acolhimento parcial.

Examinando os elementos do processo concluí que algumas despesas glosadas comportam ser reintegradas no cálculo do ensino, eis que, efetivamente, pertencentes à rubrica educacional.

Refiro-me, inicialmente, aos dispêndios realizados com o Convênio nº 174/2009² celebrado com a MEIMEI Educação e Assistência, à medida que voltado ao atendimento de crianças e funcionamento de 23 creches localizadas no Município de Santo André, relacionadas no Plano de trabalho a fls. 1153 dos autos, compreendendo a realização das seguintes ações:

- Desenvolver programas sócio-educativos compatíveis com as necessidades da faixa etária atendida, respeitando-se os estágios de desenvolvimento;
- Propiciar diferentes experiências que possibilitem a construção de novos conhecimentos, integrando os diferentes conteúdos de linguagens, tendo como referência a interação da criança consigo mesmo, com o outro e com o mundo;
- Propiciar momentos que favoreçam a independência da criança, nas suas opções e atividades;

² Assinado em 28/10/09, convalidando serviços realizados deste 18/09/09.



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



- Desenvolver atividades que propiciem a sociabilidade, o respeito e a colaboração;
- Desenvolver atividades que propiciem a comunicação e a livre expressão;
- Agrupar as crianças de forma a enriquecer o relacionamento através de um ambiente heterogêneo quanto à faixa etária;
- Oferecer situações de aprendizagem apropriadas ao desenvolvimento cognitivo, afetivo, social e físico atendendo aos interesses e necessidades individuais e coletivas;
- Desenvolver programas junto às famílias, promovendo a integração e o desenvolvimento social das mesmas;
- Promover programa voltado à educação para a saúde;

Como se vê, os objetivos definidos no Convênio tem natureza essencialmente educacional, não havendo falar em conteúdo assistencial, de forma que as despesas a tal título, certamente, podem integrar os gastos com a educação. Ademais, não há registro de que despesa da mesma espécie teria sido glosada nas contas de 2009 (TC-000531/026/09), tampouco nas do exercício de 2011 (TC-001401/026/11). Diante disso, considero pertinente que o respectivo valor deduzido no montante de R\$ 8.462.335,92 retorne ao cálculo do ensino.

Quanto aos restos a pagar de 2010, observa-se que o valor glosado dos recursos próprios atingiu R\$. 4.733.829,02, referente a despesas quitadas após 31/01/11. Ocorre que, conforme anotado pela Assessoria Técnica, parte desses restos a pagar de 2010 foi computado no cálculo do ensino relativo às contas de 2011, ou seja, foi apropriada a quantia de R\$ 2.437.844,13. Assim, existe uma diferença, da ordem de R\$ 2.295.984,89, que se não for considerada nestas contas, acabará não aproveitada em exercício algum. Deste modo, levando em conta que os dados do sistema AUDESP confirmam que os restos a pagar de 2010 foram integralmente quitados no curso do exercício de 2011, entendo plausível que a referida diferença, excepcionalmente, integre o cálculo do ensino de 2010, a exemplo de decisões nesse sentido, exaradas nos processos TC-02208/026/07, TC-002359/026/07, TC-002479/026/07.

Com a inclusão das despesas a que me referi, o quadro de



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



aplicação no ensino passa a ter a seguinte composição:

Receitas para a Educação	845.759.654,73	
Aplicação mínima de 25%	211.439.913,68	

Educação infantil e fundamental	141.431.540,09	
(-) rendimentos da educação infantil	1.022.369,47	
(-) rendimentos do ensino fundamental	1.533.554,25	
(=) aplicação na Educação Fundamental	138.875.616,37	
(+) retenções do Fundeb	R\$85.353.991,62	
(-) restos a pagar não pagos até 31.01.2011	4.733.829,02	
(-) exclusões da fiscalização	29.773.780,77	
(+) restos a pagar de 2009 pagos entre 01/02 e 31/12/10	6.193.190,06	
(+) PASEP	4.111.107,00	
(+) Amortização do déficit técnico do RPPS	2.119.044,51	
(=) Aplicação na Educação Básica considerada no parecer inicial	202.145.339,77	23,90%
(+) Despesas com o Convênio MEIMEI	8.462.335,92	
(+) Restos a Pagar quitados em após 31/01/11 e não computados nas contas de 2011	2.295.984,89	
(=) Aplicação final	212.903.660,58	25,17%

No tocante às demais deduções referentes a despesas efetivadas com recursos próprios³, não vejo como acolher os argumentos recursais, porquanto os respectivos dispêndios realmente não se enquadram naqueles elegíveis, na forma prevista no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9394/1996⁴).

³ Projeto SABINA, FARO Promoções e Eventos Ltda., Instituto Brasil Novo e Instituto IDEAL - Desenvolvimento Educacional, Análise e Legislação.

⁴ **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;



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



Com referência à utilização dos recursos do FUNDEB, como se sabe existem decisões admitindo a inclusão de restos a pagar quitados entre fevereiro e março do ano seguinte, na forma do preceituado no § 2º, do artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/07⁵, a exemplo dos processos TC-001700/026/08 (Primeira Câmara de 22/06/10), TC-001560/026/08 (Primeira Câmara de 21/09/10) e TC-000190/026/09 (Primeira Câmara de 30/08/11). Portanto, também, em relação às verbas do FUNDEB, infere-se dos dados extraídos do Sistema AUDESP que os restos a pagar de 2010 foram integralmente quitados em 2011. Sendo assim, adotando tal linha interpretativa o valor passível de acolhimento corresponde a R\$ 5.834.463,91, elevando o índice de aplicação de 91,75% para 99,14%, como revela o quadro a seguir:

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

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.

⁵ **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.



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



Retenções para o Fundeb	85.353.991,62
-------------------------	---------------

Transferências do Fundeb	77.595.725,44
Rendimentos do Fundeb	1.317.834,75
Total da Receita do Fundeb	78.913.560,19

Magistério	65.718.941,47	83,28%
Demais despesas	14.311.378,52	18,14%
Subtotal	80.030.319,99	101,42%
(-) restos a pagar não pagos até 31/01/2011	7.629.832,49	
Valor considerado no parecer inicial	72.400.487,50	91,75%
(+) restos a pagar de 2010, quitados entre 01/02/11 e 31/03/11 (artigo 21, § 2º, da Lei 11.974/07)	5.834.463,91	
Aplicação final	78.234.951,41	99,14%

Verifica-se, portanto, que a quantia faltante para completar a utilização dos 100% dos recursos do FUNDEB é de R\$ 678.608,78, a qual, nos termos da deliberação do TC-A-24468/026/11, poderá ser suprida mediante o remanejamento do excedente do ensino global que atingiu R\$ 1.463.746,90.

Nestas condições, os óbices que fundamentaram a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas da Municipalidade de Santo André restaram descaracterizados, eis que foi demonstrado o atendimento ao artigo 212, da Constituição Federal, bem como a observância às disposições do artigo 21, da Lei Federal 11.494/07.

Diante do exposto, voto pelo **provimento do pedido de reexame**, para reformar a decisão de primeira instância e emitir um novo parecer, agora em sentido **favorável** à aprovação das **contas da Prefeitura de SANTO ANDRÉ referentes ao exercício de 2010**.

Oficie-se ao DD. Ministério Público do Estado, remetendo-se-lhe cópia desta decisão, em atendimento à solicitação contida no TC-020208/026/13.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO