



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 19.11.14

ITEM Nº 029

TC-001285/026/11

Município: Casa Branca.

Prefeito(s): Roberto Minchillo.

Exercício: 2011.

Requerente(s): Roberto Minchillo - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 01-10-13, publicado no D.O.E. de 24-10-13.

Advogado(s): Caio Cesar Benício Rizek, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza e outros.

Acompanha(m): TC-001285/126/11 e Expediente(s): TC-001386/010/11, TC-038523/026/11, TC-038672/026/11, TC-040208/026/11, TC-000113/010/12, TC-000442/010/12, TC-001507/010/12, TC-039006/026/12, TC-010555/026/13, TC-019610/026/13 e TC-022366/026/13.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. Roberto Minchillo, na qualidade de ex-Prefeito da Municipalidade de CASA BRANCA, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 01.10.13¹, apreciando as contas relativas ao exercício de 2011 e, diante do verificado nos autos, emitiu **parecer desfavorável** à sua aprovação.

Lembro que o exame das contas em apreço demonstrou questão mais grave revelada nos autos, capaz de remeter os demonstrativos à sua rejeição, ou seja, a insuficiente aplicação de recursos do FUNDEB no setor educacional, uma vez que limitados a 96,35%.

Conforme destacado no r. voto proferido em Primeira Instância (fls. 647/675):

“V – Finalmente, passo ao item de maior relevância na análise dos demonstrativos, qual seja, a insuficiente aplicação dos recursos vinculados ao FUNDEB.

Avalio que a dependência de recursos à educação visa o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205 da CF/88).

Nesse sentido, ultrapassada a chamada “década da educação”, instituída pela EC 14/96, o extinto FUNDEF, agora pelo advento da EC nº 53/06, foi sucedido pelo chamado FUNDEB, este de concepção mais ampla, pelo prazo de 14 anos, onde os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos das receitas da arrecadação e transferência de impostos à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 01.10.13 estava formada pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Relatora, e ee. Conselheiros Renato Martins Costa – Presidente e Dimas Eduardo Ramalho.



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



Assim, ratificando a necessidade da vinculação de investimentos contínuos na educação, foi estabelecido que os recursos do FUNDEB serão aplicados na valorização do magistério em efetivo exercício na rede pública – em montante mínimo de 60%; e, quanto ao chamado FUNDEB 40%, de forma mais genérica, deverá ser utilizado na forma destacada pelo art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Desse modo, é possível perceber que os recursos vinculados ao ensino geral estão ligados à capacidade arrecadatória de cada ente federativo, ao passo que aqueles vinculados ao FUNDEB têm a ver com a população estudantil concentrada no Município, de modo que se procura, por meio desse instrumento, igualar as condições de aprendizado em nível nacional.

Assim, a verba destinada à construção do FUNDEB possui objetivos específicos e complexos – constituindo-se em ferramenta apta ao grande esforço nacional para o desenvolvimento uniforme da educação.

Portanto, o FUNDEB detém a mesma importância constitucional atribuída ao ensino geral, este preconizado no art. 212 da CF/88.

Aliás, chamo a atenção ao recente relatório elaborado pela Controladoria Geral da União² a respeito da avaliação da gestão do FUNDEB, onde foram verificadas inúmeras anomalias, a exemplo da realização de despesas incompatíveis com o objeto do Fundo; a ocorrência de montagem, direcionamento e simulação de processos licitatórios; pagamentos em desconformidade com a legislação; saque na boca do caixa; e, falta de acompanhamento pelos Conselhos.

Mais ainda, destaca-se que, na comparação do IDEB 2009 e 2011, nas redes públicas municipais de educação básica, no Estado de São Paulo, houve uma elevação de 2,08% (4,8 : 4,9) do IDEB; ao passo que, quanto aos recursos do FUNDEB entre 2009 e 2011, houve elevação de 33,26%, em valores que ultrapassam a R\$ 11 bilhões³.

Evolução IDEB x Valor Aluno/Ano - Redes Públicas Municipais de Educação Básica							
Estado	IDEB 2009	IDEB 2011	Fundeb 2009	Fundeb 2011	Evolução IDEB - X	Evolução Fundeb - Y	X/Y
São Paulo	4,8	4,9	8.376.009.828,43	11.161.599.304,16	2,08%	33,26%	0,06

Portanto, maior cuidado deve ser dispensado pelo Administrador na gestão desses recursos, para que alcancem a sua finalidade.

No caso concreto, a Municipalidade aplicou tão somente 96,35% dos recursos do FUNDEB – deixando de demonstrar o emprego de saldo equivalente 3,65% (R\$ 211.769,89), portanto, insuficiente a integralização dos valores do período”.

A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 24.10.13 (fls. 674/675) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 25.11.13 (fls. 678/698 e documentos que acompanham).

² <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2013/noticia08813.asp>

³

http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/5489_%20Relatorio_Fundeb_25062013.pdf



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



Em síntese das razões apresentadas, disse que não há motivos para a reprovação das contas, uma vez que a suposta falta de integralidade dos recursos do FUNDEB, isoladamente, não poderia comprometer os demonstrativos.

Afirma que a Prefeitura procedeu a aplicação dos recursos reclamados.

Disse que foi equivocada a conclusão da fiscalização, porque todos os recursos foram aplicados, não havendo saldo residual a ser investido no 1º trimestre/12.

Lembrou que a Assessoria Técnica responsável pela avaliação dos aspectos contábeis abonou as contas; enquanto sua congênere indicou a falta de R\$ 211.769,89 no FUNDEB.

Disse que a justificativa da Diretoria de Finanças atestou a aplicação desse montante, distribuído entre material de consumo e serviços de terceiros, nos ensino fundamental e infantil.

Alegou que, na verdade, a aplicação atingiu 100,06% (R\$ 5.805.187,53).

Consignou que, se todavia não for aceita a aplicação integral dos recursos, que a falha seja relevada e remetida ao campo das recomendações.

E, nesse sentido, invocou decisões desta Corte que seriam favoráveis à sua tese, porquanto não atingida a integralidade dos recursos do FUNDEB, mas ultrapassado o percentual de 95%.

Reiterou que foi empenhada 100% da verba do Fundo, cuja diferença não investida seria de poucos percentuais; e, que os demais pontos avaliados por esta Corte teriam sido cumpridos.

Enfim, pediu pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

A pedido do d. MPC, a matéria foi enviada à análise da Assessoria Técnica, onde foi assinalado, por meio do setor competente, que já por ocasião do oferecimento da defesa prévia o Interessado buscou demonstrar a utilização dos recursos do FUNDEB, na ordem de R\$ 211.769,89, não logrando êxito em suas justificativas, uma vez que a documentação se mostrou carecedora de elementos para tal comprovação.

Continuou o setor de ATJ indicando que, à época, chegou ao entendimento de que a Origem deveria ter apresentado a cópia do Balancete de Despesa identificando a contabilização desses valores, nas dotações do



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



FUNDEB/40% e, também, cópias das respectivas notas de empenho, notas fiscais e ordens de pagamento.

Agora, em que pese o esforço do Recorrente, a ATJ avaliou que os documentos apresentado ainda são insuficientes para que possam ser recepcionados.

Nesse sentido, considerou que:

- Não foi apresentado Balancete de Despesa identificando a contabilização dos valores nas dotação do FUNDEB/40%;
- Nota de Empenho nº 2218, de 16.02.11, no valor de R\$ 50.000,00, não possui identificação da conta bancária pela qual foi quitada a despesa;
- Sem prejuízo da anotação precedente, nas demais notas de empenho constam registros dando conta de que foram emitidas onerando recursos do Convênio firmado com o Estado para o transporte escolar e tesouro do Município, mas não do FUNDEB;
- Diversos documentos de despesas constam identificação de que os gastos discriminados corresponderam ao “Convênio SEESP”, impossibilitando que também sejam acolhidos na comprovação da aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB.

Concluiu o setor de cálculos da ATJ que as razões recursais não ofereceram elementos necessários para sanar a deficiência apurada, permanecendo a carência de comprovação de despesas na ordem de R\$ 211.769,89; e, assim sendo, reiterou o percentual de 96,35% de aplicação dos recursos do Fundo (fls. 830/833).

As opiniões que se seguiram na Assessoria Técnica, inclusive de sua i. Chefia, foram pelo não provimento do apelo (fls. 834/836).

O d. MPC acompanhou a Assessoria Técnica, pelo não provimento da tutela recursal (fls. 837/838).

Chamada a manifestar-se, a SDG disse que corroborava totalmente com a minudente análise do setor especializado da Casa, uma vez que, já em Primeira Instância a documentação apresentada havia sido rechaçada.

Anotou que novamente deixou de juntar Balancete Gerencial da Despesa, o que comprovaria a contabilização dos valores pretendidos dentro dos 40%.

Além disso, R\$ 87.752,38 foram gastos com transporte de alunos, com recursos de convênio; R\$ 16.510,00 foram gastos com recursos próprios; e, R\$ 57.125,00 sem qualquer evidência da fonte de recursos de sua destinação.



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



Disse a SDG que a pacífica jurisprudência desta Casa considera o descumprimento da aplicação integral dos recursos recebidos do FUNDEB como suficiente para a rejeição das contas, a exemplo dos processos que discrimina.

Enfim, a SDG manifestou-se pelo não provimento do apelo, a fim de manter o r. parecer combatido (fls. 843/844).

Foi obtida vista e extração de cópias dos autos (fls. 845/849).

Posteriormente foram apresentados “memoriais” em reforço aos argumentos do apelo, cuja peça será juntada oportunamente nos autos (TC-35801/026/14 – Protocolo em 24.09.14).

Em síntese desse instrumento, foi lembrado que a questão pendente à aprovação das contas refere-se ao FUNDEB, conquanto a aplicação desses recursos atingiu 96,35% da verba transferida.

Disse que tem encontrado dificuldades em comprovar a aplicação, porque a tarefa depende de documentos arquivado na Prefeitura, onde o acesso é restrito.

Alegou que fora entregue protocolo de entrega por meio magnético, onde teria comprovado a aplicação do remanescente de R\$ 211.769,89 – 3,65%.

Disse que a Assessoria Técnica, no que tange aos aspectos contábeis, havia opinado pela emissão de parecer favorável; conquanto também não tenha atestado a utilização integral dos recursos do FUNDEB.

Alegou que fez diligências junto ao Poder Executivo e obteve justificativa da Diretoria de Finanças discriminando a aplicação da verba na seguinte proporção:

- Material de Consumo – Fundamental – R\$ 50.000,00
- Outros Serv. Terc. P. Jurídica – Fundamental – R\$ 88.376,93
- Outros Serv. Terc. P. Jurídica – Infantil – R\$ 73.392,96

Afirmou que a situação que se configura nos caso concreto não é a falta de empenhamento dos recursos, mas sim a destinação em despesas que a Assessoria Técnica entende impertinentes para os cálculos da aplicação no FUNDEB.

Espera que a Corte aplique a jurisprudência favorável ao caso, pois de alguma forma os recursos beneficiaram os alunos da rede pública; ademais, alegou que foram aplicados mais de 95% do FUNDEB, tal qual precedentes indicados.

Enfim, disse que não houve desvio de finalidade e que a quantia necessária para atingir a efetiva aplicação de 100% corresponde a poucos percentuais, tendo em vista o repertório da jurisprudência do Tribunal.



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



Sendo assim, pediu pela reforma da r. decisão atacada, com a emissão de novo parecer, agora favorável às contas.

As contas estiveram na pauta dos trabalhos do E. Tribunal Pleno em 22.10.14, ocasião em que o E. Plenário conheceu do recurso; e, em seguida, após ser proferido voto pelo não provimento do apelo, foram dadas vistas, na forma regimental, ao e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo (fls. 850/861).

Também foi entregue outra peça denominada “*alegações finais*” (TC-39339/026/14 – protocolo 21.10.14), onde o Recorrente procura reforçar suas razões de recurso

Em resumo, afirma que aplicou corretamente, em 2011, os recursos do FUNDEB, sendo o valor de R\$ 211.769,89 investidos nos 40% do FUNDEB, em material de consumo (R\$ 50.000,00), outros serviços terceiros pessoa jurídica – fundamental (R\$ 88.376,93) e infantil (R\$ 73.392,96).

Desse modo, argumenta que a aplicação no FUNDEB teria sido de 100,06% (R\$ 5.805.187,53).

Asseverou, ainda, que caso não seja esse o entendimento da Corte, que a diferença não aplicada seja relevada ao campo das recomendações, a exemplo do decidido em outras ocasiões por este Tribunal.

Enfim, lembrando os índices constitucionais e fiscais alcançados no período, propôs a reforma da r. decisão proferida em Primeira Instância, agora pela emissão de parecer favorável às contas.

É o relatório.



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



GCCCM

TRIBUNAL PLENO

Sessão de: 19/11/32014 **Item nº:** 029

Processo: TC-1285/026/11

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE CASA BRANCA

Responsável: Roberto Minchillo – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.11

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011

Em exame: PEDIDO DE REEXAME

Procuradores: Eduardo Leandro de Queiroz e Souza – OAB/SP 109.013, Caio Cesar Benício Rizek – OAB/SP 222.238

(Expediente que acompanham: TC-1285/026/11, TC-10555/026/13, TC-19610/026/13, TC-1386/010/11, TC-113/010/12, TC-22366/026/13, TC-442/010/12, TC-38523/026/11, TC-38672/026/11, TC-39006/026/12, TC-1507/010/12 e TC-40208/026/11)

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Antes de passar a palavra ao e. Revisor Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, ratifico meu voto pelo não provimento do Pedido de Reexame.

Conforme instrução processual, a Municipalidade obteve receitas do FUNDEB no montante de R\$ 5.801.636,86 (transferências e aplicações financeiras), conquanto tenha demonstrado a aplicação de R\$ 5.589.866,97, todo lançado na valorização do magistério.

Portanto, a diferença não aplicada foi de R\$ 211.769,89, ou seja, de 3,65%.

Importante também salientar que, conforme anotado pelo próprio Recorrente, teria havido empenho de 100% da verba recebida, conquanto a inspeção tenha atestado o registro de apenas parte desse montante, o que gerou a diferença reclamada.



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



Sobre os documentos entregues para a complementação dos investimentos, à evidência não foram aceitos, porque, conforme bem definido pela Assessoria Técnica (fls. 830/833), entre outras irregularidades, dizem respeito a fonte de recursos de convênios e/ou do tesouro do Município e não foi apresentado balancete de despesa identificando a sua contabilização nas dotações do FUNDEB/40%.

Logo, sobre a parcela reclamada (R\$ 211.769,89), considerando a alegação de que foram utilizados os recursos e, ao contrário, não havendo correspondência nos documentos apresentados, remete-se à conclusão de que não houve controle adequado sobre as verbas do FUNDEB, bem como, a ocorrência de destinação diversa da pretendida sobre essa parcela.

É evidente que a aplicação desses recursos deve guardar o princípio da anualidade, conquanto a própria lei de regência permita investimentos limitados até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte ao seu recebimento (art. 21, § 2º, da Lei 11494/97).

Nesse sentido, incontroverso que a aplicação dos recursos do FUNDEB limitaram-se a 96,35%, não havendo saldo disponível para que venha a ser aplicada a diferença faltante.

Em outras palavras, não havendo prova da manutenção do valor impugnado em conta vinculada e, não aceitas as despesas trazidas ao conhecimento desta E.Corte, porquanto não ajustadas aos limites de aplicação dos recursos do FUNDEB, não há o que se falar em cumprimento da Lei 11.494/97.

Destarte, relembro que a vinculação de recursos à educação – sejam da conta tesouro (impostos) ou da conta FUNDEB, visam o *“pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”* (art. 205 da CF/88).

E, pela sistemática constitucional estabelecida, é possível perceber que os recursos vinculados ao ensino geral estão ligados à capacidade arrecadatória de cada ente federativo, ao passo que aqueles vinculados ao FUNDEB têm a ver com a população estudantil concentrada no Município, de modo que se procura, por meio desse instrumento, igualar as condições de aprendizado em nível nacional.

Deste modo, a verba destinada à construção do FUNDEB possui objetivos específicos e complexos – constituindo-se em ferramenta apta ao grande esforço nacional para o desenvolvimento uniforme da educação.

Portanto, ensino geral (art. 212 da CF) e FUNDEB detêm a mesma importância constitucional; e, desse modo, todo o cuidado deveria ser dispensado pelo Administrador na gestão desses recursos, para que alcancem a sua finalidade.



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



Relembro que no voto proferido foi demarcado que o índice IDEB obtido no período para as primeiras séries do fundamental (2011 – 4,8) foi inferior à meta projetada (5,3)⁴.

Realço que a E. Primeira Câmara tem adotado postura de não aceitação da falta de aplicação da integralidade dos recursos recebidos do FUNDEB – quando não cumpridos os estritos limites da Lei 11.494/07, ou seja: **(a)** mínimo de 95% durante o exercício de competência e **(b)** utilização do saldo residual – limitado a 5% - até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte.

Igualmente também há de ser lembrado que a E. Primeira Câmara tem procurado avaliar o teor das despesas glosadas, sopesando aquelas que possam de algum modo contribuir para o desenvolvimento do ensino, de certa maneira conformados aos termos definidos pela LDBE (Lei nº 9394/96), às orientações do MEC e da própria jurisprudência da Casa.

Mas não é o caso em exame, não sendo possível integrar as despesas indicadas pela Origem, posto que não ficou demonstrada sua contabilização em favor do FUNDEB e, também, porque correrão por fontes de recurso diversas.

⁴ **Trecho de interesse do voto proferido.**

II - E, agora, no que diz respeito à qualidade dos gastos, com foco nos setores protegidos constitucionalmente, vê-se do Sistema SIAPNET (www.siapnet.tce.sp.gov.br), alimentado pela própria Origem, há indicação de que o seu número de habitantes alcançou 28.312 (sendo 5.156 na área rural), enquanto as pessoas na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, aqueles em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental, não foram discriminadas.

Ocorre que o mesmo arquivo eletrônico também não indica o número de alunos em sua rede – nos níveis infantil e fundamental, também sem indicação dos matriculados na rede Estadual ou particular.

Aqui há um evidente prejuízo aos sistemas de controle externo e social, mercê da falta de alimentação das informações por parte da Origem, impossibilitando a análise sobre a eventual falta de oferta regular de vagas na rede municipal – lembrando que a disposição de vagas nas escolas, a partir dos 04 (quatro) anos é obrigatória⁴.

Ainda no ensino, tomando por base os indicadores sociais informados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB⁴, a fim de avaliar os resultados obtidos pela alocação de recursos no setor, observa-se que não foram alcançadas as metas propostas para as primeiras séries do fundamental, situação que indica a necessidade de aprimoramento do projeto pedagógico e do aperfeiçoamento no planejamento orçamentário para o setor.

4ª série / 5º ano ____

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
CASA BRANCA	4.5	4.4	4.9	4.8	4.5	4.9	5.3	5.5	5.8	6.0	6.3	6.5

Aliás, o índice alcançado ficou abaixo daquele conseguido no exercício de 2009 **(4,9)**; mais ainda, não foram disponibilizadas as informações a respeito do índice obtido pelas últimas séries do fundamental.



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



Também não vejo como relevar a questão, em face do valor envolvido – representando 3,65% de todo o montante repassado à conta do FUNDEB, o qual não se encontra à disposição em conta vinculada.

Assim, diante dos elementos constantes nos autos – entendendo que as razões interpostas não conduziram à reversão do juízo emitido, **voto pelo não provimento do Pedido de Reexame**, a fim de manter a r. decisão proferida pela E. Primeira Câmara, mantidas as demais recomendações e determinações constantes naquela r. decisão.

GCCCM/25