



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 28/10/15

ITEM Nº23

PEDIDO DE REEXAME

23 TC-001709/026/12

Município: Guarulhos.

Prefeito(s): Sebastião Alves de Almeida.

Exercício: 2012.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 21-10-14, publicado no D.O.E. de 27-11-14.

Advogado(s): Ari Fernando Lopes, Edma dos Santos Silva e outros.

Acompanha (m): TC-001709/126/12 e Expediente(s): TC-003715/026/12, TC-005197/026/12, TC-018972/026/12, TC-021567/026/12, TC-025619/026/12, TC-030118/026/13 e TC-030256/026/13.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalização atual: GDF-8 - DSF-I.

RELATÓRIO

A Colenda Primeira Câmara deste Tribunal, em sessão de 21.10.14, decidiu emitir parecer desfavorável às CONTAS DO PREFEITO DE GUARULHOS, relativas a 2012 (Parecer à fls.488/489 - publicado no DOE de 27.11.14), à vista da insuficiente aplicação dos recursos no ensino (20,31% da receita de impostos) e das verbas provenientes do FUNDEB (94,57% até 31.03.13), da falta de recolhimento dos encargos sociais (R\$ 128.646.303,99 - INSS, FGTS e Pasep) e da ausência de confiabilidade dos registros contábeis.

Em Pedido de Reexame (expediente TC-001579/002/14 - fls.230/237), o Chefe do Executivo, Sr. Sebastião Alves de Almeida, insiste seja a quantia de R\$ 32.207,82, relativa aos ganhos com aplicações financeiras dos recursos oriundos do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ensino, incorporada ao montante das receitas de impostos, excluindo-se os R\$ 1.313.411,88 considerados pela fiscalização, pois relativos à rentabilidade das verbas provenientes do FUNDEB.

Reitera entendimento sobre a necessidade de se reintegrar ao cálculo os valores inscritos em restos a pagar, no encerramento do período em apreço (2012), que deixaram de ser quitados até 31.01.2013 (R\$ 106.467.148,40 - planilha fls.493/495), sob a alegação de que o empenhamento do valor total dos gastos com o setor teria derivado da necessária observância do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Invoca, também, o regime de competência utilizado para registro das despesas públicas, previsto nos artigos 35 da Lei Federal nº 4.320/64 e 50, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a Portaria Conjunta STN/SOF nº04/10, para afirmar que os gastos com o ensino, realizados no decorrer de 2012, processados ou não, devem ser computados para o fim de apuração do percentual a que alude o artigo 212 da Constituição Federal. Requer, deste modo, seja afastada a glosa do montante supramencionado.

Segundo o recorrente, os dispêndios com a aquisição de kits de materiais escolares (R\$ 14.985.144,60) são próprios da manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no inciso VIII do artigo 70 da LDB, assim como o "Atlas Escolar Histórico e Geográfico de Guarulhos 450 Anos" (R\$ 468.000,00) constituiu instrumento essencial para que os alunos viessem a conhecer a história da sua cidade. Já os dispêndios com as empresas "Lojas de Festas Le Garçon Ltda-ME" e "Naturiche Eventos Ltda." (R\$ 353.375,00 e R\$ 105.530,00) visaram o fornecimento de lanches ao corpo docente do município que participou de eventos destinados ao seu aperfeiçoamento profissional. Requer a reconsideração das glosas efetuadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Postula, ainda, seja reincorporada ao total de gastos do ensino a importância (R\$ 6.378.297,65) derivada do ajuste entre a Prefeitura e a Agência de Desenvolvimento e Inovação de Guarulhos - AGENDE para a realização de cursos profissionalizantes destinados aos jovens e adultos com o objetivo de sua adequada integração social.

Já o montante de R\$ 1.325.790,00, despendidos com cursos de ensino superior de licenciatura plena a professores (contrato 003/2008/SE - Associação de Ensino Superior Elite Ltda.) e de bacharelado em nutrição para a formação de cozinheiros e cozinheiras (contrato nº 6404/2009/SE) visaram, respectivamente, o incremento da formação de docentes e a profissionalização das pessoas envolvidas com o preparo da alimentação servida aos alunos da rede municipal de ensino. Acredita devam ser revistos os ajustes efetuados pela equipe de fiscalização.

Por entender que as aulas de artes visuais, dança, música e teatro voltadas aos alunos da educação básica podem ser custeadas com recursos do ensino, nos termos da Lei Federal nº 12.287/10, que modificou o § 2º do artigo 26 da LDB, considera apropriado o regresso dos valores despendidos (R\$ 2.645.059,11 - contratos entre o Executivo e as empresas Imagem - Instituto Movimento Ação Global de Ensino, Cooperativa Paulista de Teatro e E.I. Educação Inovadores Cursos e Treinamentos Ltda. EPP) ao montante de despesas do ensino.

Defende a possibilidade de se agregar a quantia gasta com a contratação da empresa FERSIM do Brasil Ltda. (R\$ 1.902.933,33) para a distribuição de kits de uniformes escolares em cada unidade de ensino de Guarulhos, com vistas a garantir idêntica vestimenta aos discentes do município e, via de consequência, eliminar diferenças entre as suas classes econômicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Pretende, mais uma vez, sejam adicionados ao cálculo a que alude o percentual definido pelo artigo 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/07¹, os montantes relativos às despesas realizadas com recursos do FUNDEB, empenhadas na subfunção 122 - Administração Geral, diante do entendimento de que se amoldam perfeitamente ao disposto no inciso V do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96, uma vez afetas à atividade meio necessária ao funcionamento dos sistemas de ensino.

Sustenta, ainda, que mero equívoco na classificação das mencionadas despesas, ocorrido na oportunidade em que se alimentou o sistema AUDESP, não se mostra hábil a justificar a glosa do montante de R\$ 29.425.930,73, pois efetivamente direcionados ao setor educacional.

De acordo com o Responsável, os encargos sociais deixaram de ser pagos no exercício apreciado (2012) diante da deficiência financeira do município e, de acordo com a documentação constante do Processo Administrativo nº 59596/12, houve a integral liquidação do valor devido ao FGTS, no período subsequente (2013), bem assim o parcelamento dos débitos relativos ao INSS e ao Pasep.

¹ **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** 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 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

Procura atribuir responsabilidade ao sistema AUDESP pela inconsistência entre os dados relativos às despesas orçamentárias empenhadas e pagas no exercício, bem como demonstrar a inexistência de distorção quanto à apuração das despesas com pessoal.

Setor Especializado deste Tribunal ratificou sua manifestação pretérita (fls.388/412) que apurou a aplicação de recursos no ensino de 20,31% da receita de impostos e a utilização dos recursos do FUNDEB na ordem de 94,57% no exercício em apreço (fls.521/522).

Assessoria Técnica (fls.523/527) e **Chefia de ATJ** (fl.528) entenderam que as razões recursais não trouxeram elementos hábeis a modificar a decisão de primeira instância. Manifestaram-se pelo conhecimento e desprovimento do apelo.

O d. **Ministério Público** (fls.529/531) opinou pelo desprovimento do Pedido de Reexame por considerar que as razões apresentadas não demoveram as anomalias que motivaram a rejeição das contas em primeira instância. Propôs seja determinada a compensação da parcela deficitária dos gastos com o ensino (4,69% da receita de impostos), nos termos do artigo 26 da Emenda Constitucional nº 29/00.

É o relatório.

GCECR
JMCF



TC-001709/026/12

VOTO

Preliminar.

Recurso em termos, dele **conheço**.

Mérito.

A insuficiente aplicação de recursos voltados ao ensino (20,31% da receita de impostos) e das verbas provenientes do FUNDEB (94,57% até 31.03.13), no período em exame, bem como a falta de recolhimento dos encargos sociais (R\$ 128.646.303,99 - INSS, FGTS e Pasep) e a ausência de confiabilidade dos registros contábeis fundamentaram a decisão que se pretende reverter.

Consoante constatado pela fiscalização, as importâncias direcionadas ao ensino corresponderam a 17,85% da receita de impostos. No entanto, a C. Primeira Câmara já havia acolhido a pretensão do responsável, reiterada em sede recursal, de se considerar como receitas de impostos, base de cálculo para a apuração do percentual da espécie, ganhos de aplicações financeiras dos recursos do setor no montante de R\$ 32.207,82.

Do mesmo modo foram apropriados ao total dos gastos da espécie os dispêndios com a aquisição de kits de materiais escolares (R\$ 14.985.144,60) e de Atlas Escolar Histórico e Geográfico de Guarulhos 450 anos (R\$ 468.000,00), bem assim com os cursos de ensino superior e licenciatura plena aos docentes e de bacharelado em nutrição para a formação de cozinheiros que exercem suas atividades na rede municipal de ensino (R\$ 1.325.790,00).



Por outro lado, a despeito da pretensão de incorporar ao cálculo do percentual a importância relativa aos restos a pagar do período em apreço (2012 - R\$ 106.467.148,40), não liquidada até 31 de janeiro do exercício subsequente (2013), ter sido afastada na oportunidade do exame das contas do Prefeito de Guarulhos dos exercícios de 2007 (TC-002.256/026/07), de 2008 (TC-001.785/026/08), 2009 (TC-000250/026/09) e 2010 (TC-002048/026/10), insiste o recorrente no seu entendimento sobre a possibilidade de se contabilizar despesas da educação utilizando-se o regime de competência, consoante artigos 35 da Lei Federal nº 4.320/64 e 50, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a consequente inclusão no cálculo de todas as despesas empenhadas no período, inscritas em restos a pagar, independente do momento do seu processamento e da sua liquidação, desde que comprovada a existência de suficiente disponibilidade financeira específica a ampará-las.

Cabe aqui, mais uma vez, destacar que o fundamento para tais decisões encontra-se disponível no Manual "O Tribunal e a Gestão Financeira dos Municípios".

"3.1.1 -Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte.

Tal impugnação é para evitar a não liquidação e posteriores cancelamentos de empenhos contabilizados na Educação, assegurando que estes, no ano examinado, revertam em bens e serviços para o ensino público municipal.

De todo modo, a despesa glosada pode ser incluída no ano em que ocorre o efetivo pagamento."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O tema também constou da Cartilha "Os Cuidados do Prefeito com o Mandato", expedida por Este Tribunal.

"2.1.1 - Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte.

A grande vantagem dessa impugnação é descartar gastos não liquidados, os quais, bem por isso, não beneficiaram a Educação no ano examinado; dito de outra forma, os bens, serviços e obras não foram, em tal exercício, destinados ao ensino local. Essas despesas glosadas, contudo, podem ser incluídas no ano em que são pagas, bastando a origem demonstrar a efetiva quitação."

Não há motivo, ainda, para acolher o pleito da origem que pretende agregar ao cálculo da espécie a importância gasta com fornecimento de alimentação para educadores da rede municipal de ensino (R\$ 458.905,00). Tais despesas, impróprias para o cálculo quando destinadas à merenda dos alunos, nos termos do artigo 71, inciso IV da Lei Federal nº 9.394/96², devem, por analogia, ser recusadas quando destinadas ao corpo docente.

Neste sentido caminhou decisão do E. Tribunal Pleno (sessão de 19.08.09) ao apreciar Pedido de Reexame interposto contra parecer desfavorável às contas do Prefeito de Tuiuti, relativas ao exercício de 2006 (TC-003455/026/06 - Relator: e. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga).

² **Art. 71.** Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

"No que se refere às despesas com "cestas básicas" e com "uniformes escolares" o parecer recorrido expôs, exaustivamente, os motivos pelos quais não podem ser computadas:

O critério de interpretação adequado é o de priorizar a qualidade do ensino oferecido na sala de aula. Dispendios não necessários para esse objetivo específico só devem ser computados quando explicitamente previstos na Lei de regência, nos artigos 70 e 71 da LDB; do contrário, os recursos mínimos necessários para a boa qualidade do ensino acabarão sendo canalizados para gastos que, ainda que úteis, não são essenciais àquele objetivo.

(...)

Daí a deliberação do E. Plenário, em sessão de 08-10-08, consolidada no TCA-35186/026/08:

1 - Fica declarado e tenham as Prefeituras Municipais ciência de que não há possibilidade legal da inclusão de despesas com alimentação infantil e com uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino, cumprindo-lhes observar os artigos 70 e 71 da Lei Federal n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

De outra parte, como as despesas com alimentação de alunos não podem ser computadas na apuração do índice de aplicação no ensino (Lei n. 9.394, artigo 71, IV), não é razoável computar despesas com alimentação dos profissionais do Magistério. (g.n.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Imprópria, ainda, a reintegração ao total de gastos do ensino das despesas (R\$ 6.378.297,65) decorrentes do ajuste entre a Prefeitura e a Agência de Desenvolvimento e Inovação de Guarulhos - AGENDE para realização de cursos profissionalizantes, uma vez não previstas pelo inciso V do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96³.

Embora alegue a origem que tais gastos beneficiaram a educação de jovens e adultos, deixou de apresentar documentos hábeis a comprovar que os mencionados cursos restringiram-se aos discentes com idade entre 15 e 18 anos, regularmente matriculados na rede municipal de ensino, conforme disposto nos artigos 37 e 38 do mencionado diploma legal⁴.

³ **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:

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.

⁴ **Art. 37.** A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

§ 3º A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento.

Art. 38. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Vale, ainda, relembrar considerações sobre a mencionada Agência de Desenvolvimento e Inovação de Guarulhos, produzidas pela 8ª Diretoria de Fiscalização, consignadas em seu laudo de inspeção.

"... a AGENDE por ser uma entidade que visa o desenvolvimento social e a geração de empregos no Município e na Região, não tem vínculo direto e específico com a área educacional. Sua missão é promover o desenvolvimento sustentável de Guarulhos e Região através da cooperação entre entidades públicas, privadas e sociedade civil".

O recorrente considerou apropriado o regresso dos valores (R\$ 2.645.059,11) afetos às aulas de artes oriundas dos contratos firmados entre o Executivo e as empresas Imagem - Instituto Movimento Ação Global de Ensino, Cooperativa Paulista de Teatro e E.I. Educação Inovadores Cursos e Treinamentos Ltda. EPP ao montante de despesas do ensino, consoante as disposições do artigo 1º da Lei Federal nº 12.287/10⁵, que modificou o § 2º do artigo 26 da LDB.

Entretanto, carecem os autos de documentação capaz de comprovar que as aulas de artes visuais, dança, música e teatro voltadas aos alunos da educação básica, oriundas dos referidos

II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos. (g.n.)

⁵ **Art. 1º** O § 2º do art.26 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.26 (...)

§ 2º - O ensino da arte, especialmente em suas expressões regionais, constituirá componente curricular obrigatório nos diversos níveis da educação básica, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

contratos, desenvolveram-se no interior das escolas, conforme os parâmetros curriculares nacionais de arte para o ensino fundamental, definidos pelo Ministério da Educação e Cultura.

Além disso, por analogia aos termos da Deliberação TCA-35186/026/08⁶, decai a pretensão do responsável de ver adicionada aos gastos com o ensino a importância relativa ao contrato celebrado entre a Prefeitura e a empresa Fersim do Brasil Ltda. (R\$ 1.902.933,33), com vistas ao transporte e distribuição de uniformes em cada escola da rede municipal.

Deste modo, consoante atestado pelo Setor Especializado deste Tribunal (fls.521/522), após os devidos ajustes, remanesce transgredida a regra do artigo 212 da Constituição Federal, uma vez destinada ao ensino 20,31% da receita de impostos, no período examinado.

Além disso, ainda que adicionados ao cálculo a que alude o percentual definido pelo artigo 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/07⁷, os

⁶ **Deliberação TCA-35186/026/08**

(...)

1- Fica declarado e tenham as Prefeituras Municipais ciência de que não há possibilidade legal da inclusão de despesas com alimentação infantil e com uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino, cumprindo-lhes observar os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

⁷ **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** 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

montantes relativos às despesas realizadas com recursos do FUNDEB, empenhadas na sub função 122 - Administração Geral (R\$ 29.425.930,73), bem como a parcela diferida aplicada no primeiro trimestre de 2013, observa-se a utilização de 94,57% dos recursos da espécie no exercício em apreço, aquém, portanto do limite definido (95%) pela mencionada legislação de regência.

A decisão combatida também repudiou a inadimplência da Prefeitura em relação aos encargos sociais (R\$ 128.646.303,99) e as razões expostas no Pedido de Reexame apenas ratificam anterior pretensão do recorrente de considerar regularizada a matéria diante do noticiada liquidação integral do montante devido ao FGTS, bem como do parcelamento dos débitos relativos ao INSS e ao Pasep, no período subsequente (2013).

A instrução processual indica que o início das efetivas providências visando tanto a quitação como o refinanciamento da dívida ocorreu tão somente no exercício de 2013, remanescendo, pois, a inadimplência das prestações vencidas entre julho e dezembro de 2012, em detrimento ao princípio da anualidade, como se sabe, relevante à manutenção do equilíbrio fiscal almejado pela Lei Complementar Federal nº 101/00.

Assim, o parcelamento prorrogou o prazo para liquidação dos débitos, comprometendo orçamentos e gestões futuras.

A prática ainda acarretou a destinação de expressivo volume de recursos, antes vinculado ao orçamento da Prefeitura à liquidação de encargos

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

sociais, à diversa finalidade de interesse do gestor.

Neste sentido caminhou decisão do E. Tribunal Pleno (sessão de 09.04.14) ao apreciar Pedido de Reexame relativo às contas do Prefeito de Rubinéia, exercício de 2011 (TC-001024/026/11 - Relator: e. Conselheiro Renato Martins Costa).

"Sobreleva reafirmar que o posterior parcelamento da dívida, após o encerramento do exercício em apreço, também não bastou para solver a falha.

Este, inclusive, foi o posicionamento adotado nas contas dessa mesma Municipalidade, referentes ao exercício pretérito, bem como em outros processos analisados por esse E. Plenário, em situações assemelhadas.

(...)

A jurisprudência dominante na Corte considera grave essa ocorrência, que por si só é motivo suficiente para a emissão de parecer desfavorável."

Por fim, as razões recursais, idênticas, aliás, àquelas expostas em defesa prévia, não conseguiram debelar a falta de confiabilidade dos registros contábeis em face da ausência de empenho e/ou estorno das despesas liquidadas.

Nestas circunstâncias, Voto pelo **desprovemento** do Pedido de Reexame, mantendo-se, na íntegra, os termos do r. parecer de fls.488/489.

É o meu Voto.