



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 31/08/2016

ITEM: 044

TC-001953/026/13

Município: Descalvado.

Prefeito(s): Anderson Aparecido Sposito.

Exercício: 2013.

Requerente(s): Anderson Aparecido Sposito - Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 10-11-15, publicado no D.O.E. de 09-12-15.

Advogados(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Graziela Nóbrega da Silva (OAB/SP nº 247.092), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164) e outros.

Acompanha(m): TC-001953/126/13 e Expediente(s): TC-001057/013/13, TC-001085/013/13, TC-025899/026/14 e TC-043407/026/14.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Junior.

Fiscalização atual: UR-13-DSF-I.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto por Anderson Aparecido Sposito, representado por seu i. advogado, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 10.11.15, à aprovação das contas do exercício de 2013¹.

A rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em razão da falta de aplicação da totalidade do FUNDEB, limitado a 99,85% - conquanto o índice alcançado no IDEB foi inferior à meta estabelecida; bem como, pela compensação de créditos previdenciários junto ao INSS, em montante de R\$ 8.188.000,00².

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 10.11.15, estava formada pelo e. Auditor Substituto de Conselheiros Antonio Carlos dos Santos – Relator; e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues – Presidente em Exercício; e e. Auditor Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli.

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

2.11. Em que pesem os pontos positivos até aqui analisados, bem como aqueles passíveis de afastamento ou recomendação, denota-se, a partir da instrução processual, que o Executivo de Descalvado incorreu em falha grave o bastante para comprometer as contas.

2.11.1. FUNDEB

Trata-se da falta de aplicação da totalidade dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, em ofensa ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Com efeito, a apuração levada a efeito pela Fiscalização, ratificada pela Assessoria Técnica competente, constatou a aplicação de 99,85% dos recursos recebidos do FUNDEB.

Segundo a instrução, a parcela diferida do FUNDEB corresponde a R\$ 22.775,91, foi aplicada parcialmente, passando o percentual para 99,85%, deixando de aplicar a importância de R\$ 23.030,90, não atingindo, portanto, os 100% dos valores apurados no quadro do ensino.



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



O r. parecer foi publicado em 09.12.15 (fls. 192/207).

Em síntese do apelo – interposto nesta Corte em 07.01.16 (fls. 217 e seguintes), afirmou o Recorrente que é Vereador em Descalvado, vindo a ser escolhido por seus pares para dirigir a Câmara Municipal no biênio 2013/2014; e, com o afastamento do Prefeito eleito, assumiu a Prefeitura, exercendo exclusivamente no exercício de 2013, posto que nesse mesmo exercício houve eleição suplementar, sendo o novo Prefeito escolhido, assumindo o cargo no início de 2014, retornando o recorrente à Câmara de Vereadores.

Invocou, desse modo, que o mandato foi atípico, como atípica foi a atuação da Prefeitura nestes autos.

Relembrou que apenas dois fatos foram suficientes à rejeição das contas: aplicação incompleta do FUNDEB e encargos sociais, pela promoção de compensação unilateral de valores, sem respaldo em autorização judicial.

Relembrou que os Órgãos Técnicos da Casa posicionaram-se favoravelmente às contas.

Demais disso, dirigindo a atenção para as políticas da Administração na área educacional, segundo último estudo realizado pelo IDEB (2013), a nota alcançada pelos alunos dos anos iniciais do ensino básico da Rede Municipal de Ensino (5,6) não atingiu a meta projetada para o período (6,0). A mesma situação ocorreu com os alunos dos anos finais do ensino básico (projetado – 4,5; observado 4,1, além de apresentar involução em relação à pontuação de 2011 – 4,8).

Anos iniciais do Ensino Básico					Anos finais do Ensino Básico			
IDEB Observado		Metas			IDEB Observado		Metas	
Redes:	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Municipal	4,7	4,9	4,2	4,5	3,8	3,8	3,5	3,9
Brasil								
Privada	6,5	6,7	6,6	6,8	6,0	5,9	6,2	6,5
Brasil								
Estadual	5,4	5,7	5,3	5,5	4,3	4,4	4,2	4,6
São Paulo								
Estadual	-	-	-	-	4,2	4,4	4,0	4,4
Município								
Município	5,2	5,6	5,8	6,0	4,8	4,1	4,1	4,5

Tal ocorrência revela deficiência no sistema de ensino da rede municipal e demanda a intervenção imediata do poder Executivo nas políticas públicas voltadas ao planejamento do setor educacional, com vistas à obtenção de melhores notas para os alunos dos anos iniciais do ensino básico nos próximos estudos do INEP, de modo a alcançar as metas estabelecidas e garantir educação de qualidade aos alunos (fls. 188/189).

Determino que a Equipe de Fiscalização verifique as medidas efetivamente adotadas pela Origem na próxima inspeção in loco.

2.11.2. ENCARGOS SOCIAIS

Colabora para emissão de juízo desfavorável a compensação previdenciária realizada no exercício de 2013, no montante de R\$ 8.188.000,00, desprovida de autorização judicial transitada em julgado ou em sede administrativa pela Receita Federal.

*Tal ocorrência configura procedimento administrativo temerário, pois pode, no futuro, ser considerada irregular, com a consequente cobrança e acréscimo de juros, correção monetária e multa, o que oneraria os cofres públicos além do necessário. Ressalte-se que as recentes decisões desta E. Corte de Contas² têm afastado a compensação previdenciária como causa de emissão de parecer prévio desfavorável, desde que ocorram de forma isolada, o que não sucede no caso das presentes contas. Referida ocorrência deverá ser levada **imediatamente** ao conhecimento da **Receita Federal do Brasil**, para adoção das medidas que entender pertinentes.*



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



Disse que a r. decisão recorrida reconheceu a aplicação de 99,85% da verba FUNDEB, faltando R\$ 23.030,00 – conquanto a Prefeitura entenda que foi diferida para 2014 a aplicação de R\$ 22.775,00.

Afirmou, no entanto, que a aplicação aconteceu – dentro do limite legal – durante o 1º trimestre/14; que os recursos para suportar as despesas diferidas estavam disponibilizados; e, que o Balancete Analítico da despesa de março/14 indica o pagamento dos valores diferidos.

Ainda, que não fosse todo o exposto suficiente, pretende que sejam incorporadas despesas referentes ao PASEP da parcela relativa aos servidores e professores vinculados ao Ensino.

Ainda, trouxe à colação exemplos de decisões favoráveis, em situações onde não foi alcançada a totalidade dos investimentos com a verba do FUNDEB.

E, no mais, trouxe argumentação pertinente à aceitação da legalidade dos atos praticados visando a compensação dos créditos previdenciários.

Por fim, pediu pela reforma do r. parecer, agora pela aprovação das contas.

A matéria passou pelo crivo da Assessoria Técnica, onde foi consignado que a lei 11.494/07 não dá suporte para que as despesas com outras fontes de recursos sejam computadas para fins de análise da aplicação do FUNDEB – razão pela qual não poderiam ser apropriadas as despesas do PASEP nesse grupo de investimentos.

Ademais, consoante Deliberação TC-A-24468/026/11, ficou expressamente determinado que a partir de 2011, não mais se admitiria qualquer forma de integralização das aplicações do FUNDEB que não tenham guardado rigorosa observância às disposições do art. 21, § 2º, da norma de regência.

Desse modo, o setor ratificou a aplicação em 99,85% do valor do FUNDEB (fls. 316/317).

Ainda na ATJ, e análise os aspectos jurídicos que envolvem o apelo, o setor anotou que o recurso não merece ser provido, uma vez que não foram removidas as causas determinantes de sua desaprovação, com ressalva de que, nas contas da Prefeitura Municipal de Pereiras – TC-1775/026/12, entendeu-se pela análise apartada da matéria pertinente à compensação previdenciária (fls. 318/323).

A i. Chefia de ATJ opinou pelo não provimento do apelo (fl. 324).

O d. MPC também nessa linha, pelo não provimento do recurso (fl. 325).



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



A SDG, ao contrário, considerou que o Pedido de Reexame pode ser provido.

Primeiro, porque a Deliberação TCA-23996/026/15, que excluiu o PASEP do cômputo dos gastos com pessoal, o fez a partir de 01.01.17, não alcançando a situação tratada nos autos.

A aventada insuficiência na aplicação dos recursos – ainda que não decorrente de glosa, não é expressiva – R\$ 23.030,90, o mesmo que 0,15% da receita total do FUNDEB; e, que do total diferido – R\$ 45.786,81, foram empenhados e pagos R\$ 22.755,91, remanescendo aquele valor sem emprego; mas questão semelhante foi relevada nas contas de 2011 do mesmo Município (TC-1296/026/11).

Considerou a SDG que a falha possa ser do mesmo modo relevada, com determinação que esse montante seja aplicado em exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado do parecer, sem prejuízo de que a Origem seja severamente advertida para que institua controle efetivo dos recursos do FUNDEB.

E, quanto à compensação de créditos previdenciários, a SDG suscitou decisões sobre o tema, devendo aplicar-se ao caso o entendimento de que embora não haja elementos que indiquem a adoção de medidas acautelatórias pelo Município, não há tampouco a configuração de prejuízo, pois ainda não passou pelo crivo fiscalizatório da autoridade tributária competente (fls. 327/332).

É o relatório.



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



GCCCM

E. TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 31/08/2016 – ITEM 044

Processo: TC-1953/026/13

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE DESCALVADO

Responsável: Anderson Aparecido Sposito – Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 31.12.13

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2013

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procurador(es): Giovana Cristina dos Santos – OAB/SP 217.751, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza – OAB/SP 109.013, Graziela Nóbrega da Silva – OAB/SP 247.092, Rodrigo Pozzi Borba da Silva – OAB/SP 262.845, Beatriz Neme Ansarah – OAB/SP 242.274, Marcelo Palavéri – OAB/SP 114.164

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O recurso interposto guarda legitimidade e adequação.

Também há de se considerar a tempestividade da peça (parecer publicado em 09.12.15 – recurso protocolado em 07.01.16), não obstante a orientação dos Comunicados GP nº 06/15³ e GP nº 02/16⁴, indicando que a fruição dos prazos – em 2016, foram retomados em 18.01.16.

³ **Comunicado GP 06/15 – 10.12.15**

“...

Estarão suspensos os prazos processuais no período de 17/12/2015 a 17/01/2016, retomando-se sua fruição no dia **18/01/2016**, exceto aqueles referentes a processos/expedientes que versem sobre o **exame prévio de edital**, cujo prazo iniciar-se-á a partir de 04/01/2016, consoante Ato GP nº 12/2015, publicado no DOE de 27 de novembro de 2015, combinado com o parágrafo único do artigo 221 e disposições seguintes do Regimento Interno e o parágrafo 1º do artigo 4º da Resolução nº 01/2011.

A documentação pertinente a processos autuados no sistema e-TCESP, bem como novas representações, serão recebidas e recepcionadas em meio físico pelas Unidades Protocoladoras até as 17h00min do dia 16/12/2015, porém, somente serão inseridas no dia 04/01/2016”.

⁴ **Comunicado GP 02/16 – 22.01.16**

“A Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e regimentais, considerando o disposto no § 1º do artigo 207 do Regimento Interno e em atenção à suspensão parcial do expediente - ocorrida no dia 21 do corrente mês na Sede do Tribunal - COMUNICA que os prazos processuais findos no mencionado dia ficam automaticamente prorrogados para o dia 22 de janeiro”.



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



Dele conheço.

No mérito.

As questões que fundamentaram a rejeição dos demonstrativos dizem respeito à compensação de valores devidos à previdência e a insuficiência na aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB.

a) Sobre a questão da compensação de valores com a Previdência, é verdade que esta E. Corte não vinha tolerando a realização dessa medida, por conta de créditos tributários não suficientemente comprovados em favor do Município, uma vez que ausentes o reconhecimento do Órgão Federal ou mesmo, porque não havia decisão judicial definitiva nesse sentido.

Igualmente havia entendimento de que a eventual reversão da medida – também por ordem administrativa (Receita Federal) ou judicial, implicaria na assunção de obrigação em dado momento, acrescida dos encargos decorrentes, que deveria ter sido quitada durante a execução orçamentária do período sob exame.

No entanto, o amadurecimento dos debates em Plenário, com a colaboração dos estudos formulados por SDG (Nota Técnica nº 122/15) resultou em aceitar que o tema deve ficar circunscrito ao âmbito do Órgão Federal interessado, conquanto ainda não haja efetiva aplicação de penalidade administrativa – autuação – por conta das medidas adotadas pelo Município.

Nesse sentido, já foi decidido pelo E. Tribunal Pleno, nos autos do **TC-1630/026/13 – ao reexaminar as contas da Municipalidade de Macedônia, em Sessão de 16.03.13**, sob minha relatoria.

Igualmente nessa direção posicionou-se, no reexame das contas de Flora Rica – TC-1769/026/13, em Sessão de 29.09.15, sob relatoria do e. Conselheiro Renato Martins Costa, na conformidade do excerto seguinte:

“No que pertine à compensação previdenciária realizada no mês de janeiro de 2013, decorrente, segundo a defesa, de ajustamento da alíquota do RAT (Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa), reexaminando a matéria frente ao posicionamento que antes vinha adotando em casos da espécie, tenho como adequado o exposto por SDG, concluindo, assim, que o deslinde deve mesmo ser acompanhado em autos apartados, a fim de se verificar a correção do procedimento, com eventual responsabilização do mandatário no caso de ter sido feita indevidamente, além de que, consoante proposta de SDG e d. MPC, seja cientificado imediatamente a Secretaria da Receita Federal do Brasil a respeito da compensação em questão”.

Ainda, nos autos do TC-1730/026/12, contas do Município de Itararé, em sede de Embargos de Declaração examinados pelo E. Plenário em 28.10.15, no voto condutor do e. Conselheiro Renato Martins Costa, foi consignado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



“Por fim, no que pertine à compensação previdenciária, reexaminei a matéria frente ao posicionamento que antes vinha adotando em casos da espécie e tenho como adequado que o assunto seja tratado em Expediente Próprio, a fim de verificar a correção do procedimento, com eventual responsabilização do mandatário caso tenha sido processado indevidamente. Determino também que a Secretaria da Receita Federal do Brasil seja cientificada imediatamente sobre a compensação em questão”.

Sendo assim, pondero que a questão aqui tratada pode tomar o mesmo caminho adotado nas contas mencionadas, a fim de afastar a falha, conquanto seja autuado expediente próprio – conforme já determinado na decisão de Primeira Instância, para acompanhamento da matéria pela inspeção, bem como, imediata expedição de ofício à Receita Federal do Brasil dando notícia da decisão proferida por esta E. Corte.

Acréscio posicionamento para determinar-se à Origem que proceda os ajustes necessários junto à sua Lei de Diretrizes Orçamentárias, a fim de conferir ao Anexo de Riscos Fiscais, a previsão do impacto e medidas de contingenciamento necessárias diante de eventual reversão dos atos praticados, consoante conclusão do trâmite da matéria em sede administrativa ou judicial.

b) A respeito da insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB, há vários fatores a serem considerados.

Primeiro, que não há como apropriar os gastos do PASEP junto ao FUNDEB – conquanto seja verba própria, certa, quantificada e específica, visando determinado fim, se à época devida não foi realizada essa operação, eis que tais despesas foram suportadas com outras fontes de recursos, tal qual bem explanado por ATJ.

Depois, conforme estabelecido em quadros próprio no laudo de inspeção (fl.53), o montante transferido do FUNDEB atingiu R\$ 14.761.085,06, somado a outros R\$ 125.153,95 – resultante de receitas de aplicações financeiras, totalizando a obrigação de investimentos em R\$ 14.886.239,01.

O saldo diferido para aplicação no primeiro trimestre/14 foi de apenas R\$ 45.786,81; e, descontado o valor aplicado nesse período, sobraram R\$ 23.030,90 sem comprovação de aplicação.

Pois bem, esse valor representou apenas 0,15% do total obrigatório de aplicação; e, aliás, bastante inferior à própria realização das receitas de aplicações financeiras.

Não obstante isso, de modo mais incisivo, observo que a conta vinculada à parcela diferida do FUNDEB, em 31.03.14, conforme atestado pela fiscalização, mantinha saldo de R\$ 33.951,29 (fl.54); ou seja, suficiente à cobertura do valor reclamado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nos documentos apresentados em recurso, observa-se a edição da Lei 3.791/14, de 18.03.14, estabelecendo a abertura de crédito adicional especial - no valor de R\$ 22.755,91, à conta do superávit financeiro apurado do FUNDEB no exercício de 2013 (fl. 310).

Esse valor é muito próximo daquele que foi fixado como insuficiente em 2013 (R\$ 22.755,91 – R\$ 23.030,90); mas indica as providências adotadas dentro do prazo legal, conquanto a Origem não tenha conseguido, propriamente, demonstrar em quais despesas foram aplicados.

Pondero, no entanto, sobre a argumentação de que o Recorrente esteve à frente da Chefia do Executivo tão somente até o final do período examinado.

Aliás, em pesquisa aos arquivos desta Corte, observo que as contas do exercício seguinte (TC-426/026/14), indicam que a gestão da Prefeitura Municipal – no período de 01.01 a 31.12.14, foi exercida pelo Sr. Henrique Fernando do Nascimento – confirmando aquela indicação.

Disso, avalio que não há como imputar responsabilidade ao Recorrente pela falta de efetiva comprovação da aplicação do valor faltante e reclamado em Primeira Instância.

A situação é próxima daquelas em que ocorre mudança na Administração e, sendo providenciado o depósito de valores suficientes ao FUNDEB, ou mesmo ao ensino geral, em conta específica, a Gestão que sucede a Chefia do Executivo não executa sua liquidação, disso prejudicando o Prefeito anterior.

Nesse sentido, penso que acertado o posicionamento da SDG quanto à proposta para que o valor insuficiente seja empregado nas ações próprias e vinculadas ao FUNDEB, durante o exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado da decisão sobre as contas em exame.

De todo o exposto, voto pelo provimento do recurso, a fim de alterar a decisão anterior, agora pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, acrescendo as ponderações constantes na presente, quais sejam, determinação para autuação de autos próprios visando o acompanhamento da compensação previdenciária, emissão de ofício à Receita Federal do Brasil dando notícia desta decisão, recomendação à Prefeitura para que proceda a adaptação de sua LDO, e ainda, para que proceda a aplicação do saldo insuficiente do FUNDEB (R\$ 23.030,90), no exercício seguinte ao trânsito em julgado desta decisão.