



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



05-12-18

SEB

=====

72 TC-002177/026/15

Município: Itatiba.

Prefeito: João Gualberto Fattori.

Exercício: 2015.

Requerentes: Prefeitura Municipal de Itatiba e João Gualberto Fattori – Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 07-11-17, publicado no D.O.E. de 25-11-17.

Advogados: Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Jonathas Tofanello Viana (OAB/SP nº 241.852), Matheus Penteado Massaretto (OAB/SP nº 234.895), Vanessa Kovalski Albuquerque (OAB/SP nº 176.100), Sérgio Luís Gregolini (OAB/SP nº 248.634) e outros.

Acompanha: TC-002177/126/15.

Procuradora de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Sustentação oral proferida em sessão de 28-11-18.

=====

EMENTA: PEDIDOS DE REEXAME. CONTAS DE PREFEITURA. APLICAÇÃO DOS RECURSOS ADVINDOS DO FUNDEB.

1. A aplicação de 96,84% dos recursos advindos do FUNDEB, sem a comprovação da utilização da parcela diferida até o final do 1º trimestre do ano imediatamente subsequente, caracteriza violação ao artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei nº 11.494/07.
2. Pedidos de reexame desprovidos.

1. RELATÓRIO

1.1 Em análise **PEDIDOS DE REEXAME** interpostos pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITATIBA** e por **JOÃO GUALBERTO FATTORI, EX-PREFEITO**, contra a r. decisão da C. Primeira Câmara¹, que emitiu

¹ Prolatada em sessão de 07-11-17, pelo voto do Substituto de Conselheiro Josué Romero, Relator, e do Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Presidente em exercício, e da Conselheira Cristiana de Castro Moraes (fls. 117/144).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



parecer desfavorável² à aprovação das contas da **PREFEITURA**, relativas ao exercício de 2015, em decorrência da aplicação de 95,73%³ dos recursos advindos do FUNDEB, sendo consignado que *"o valor pendente de utilização (R\$ 2.565.668,03) é expressivo e as glosas não se referiram a equívocos de interpretação quanto à sua aplicação"* e que *"o montante excedente ao mínimo constitucional exigido para o ensino global (R\$ 2.244.944,18) é inferior a citada parcela não aplicada do FUNDEB"*, constituindo *"situação [...] bem diversa daquelas em que a jurisprudência deste E. Tribunal releva a insuficiência de utilização do FUNDEB"*.

1.2 Inconformado, o **ex-Prefeito** (fls. 148/177) iniciou seu arrazoado lembrando que exerceu a Chefia do Executivo de 2009 a 2016 e *"teve em 2015 sua primeira conta apreciada de forma desfavorável"* e, mesmo assim, *"um único ponto restou para motivar a desfavorabilidade do parecer, qual seja, a aplicação dos recursos do FUNDEB"*.

Discorrendo acerca das premissas e dos valores que levou em consideração em suas razões recursais, asseverou que *"foi empenhado valor superior à receita no período"*, concluindo que *"as despesas do FUNDEB empenhadas e pagas em 2015 - R\$ 57.113.751,28 - somadas aos restos a pagar pagos no primeiro trimestre de 2016 - R\$ 472.292,45 (despesa total paga de 1.01.15 a 31.03.16) são de R\$ 57.586.043,73"*.

Afirmou que, nas decisões deste Tribunal, *"não se discute a essência e segurança da glosa [pois] sendo despesa elegível e do exercício, há de ser considerada"*, destacando que *"no caso concreto tem-se circunstância ainda mais peculiar, qual seja, o fato de que em 2017 o Município de Itatiba valeu-se do benefício instituído pela Medida Provisória 778, certa em permitir o parcelamento de dívida previdenciária, denominada moratória"*, o que *"permitiu à Corte considerar as despesas como corretas e não rejeitar as contas do Município"*, e ponderando que, *"se assim foi para o aspecto da previdência, por igual motivo essa*

² Com recomendações e determinação para formação de autos apartados para análise das despesas efetuadas com publicidade (Item 14.3 do Relatório de Fiscalização).

³ Despesas incluídas como aplicações dos recursos do FUNDEB no total de R\$ 2.565.668,03, contabilizadas como restos a pagar, mas que não foram quitadas até o dia 31/03/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



despesa, de 2015, deve ser considerada para o FUNDEB e, se glosada, deve-se aplicar a excepcionalidade da jurisprudência dominante, aprovando-se as contas".

Pontuou que, a despeito dos valores relativos à previdência terem sido empenhados, mas não pagos nos primeiros meses de 2016, *"a Prefeitura não ficou inerte, pagando outras despesas elegíveis do FUNDEB, quais sejam, a folha de pagamento [...] na ordem de R\$ 10.504.223,57 [...], sendo que parcela significativa desse valor foi paga a título de FUNDEB de 2015"*.

Sustentou que *"a diferença de aplicação, na forma apurada pela decisão recorrida, não é superior ao excedente ao mínimo constitucional aplicado no ensino global (25%)",* razão pela qual, a seu ver, *"a situação é semelhante às enfrentadas pela jurisprudência da Corte, conforme pensa o próprio relator em posicionamento externado em seu voto, para relevar a aplicação insuficiente"*.

Também mencionou precedentes nesse sentido (TCs 001296/026/11 e 001020/026/11), ressaltando que *"tanto em 2014 como agora em 2015, as despesas pagas nos meses iniciais do ano seguinte, diferidas, foram despesas elegíveis do FUNDEB, atendendo-se à finalidade do comando legal"*.

1.3 A **Prefeitura de Itatiba** (fls. 179/188) informou que *"empenhou a integralidade dos recursos recebidos do FUNDEB, no montante de R\$ 59.164.495,31, havendo inclusive empenho maior que a receita recebida em 2015 (total de empenhos em 2015: R\$ 60.151.711,76)",* admitindo que *"os Restos a Pagar referentes a 2015 e não pagos até o 1º Trimestre de 2016 [...] não foram cancelados no prazo correto",* mas que *"os recursos financeiros disponíveis foram aplicados em outras despesas elegíveis do FUNDEB, sendo a folha de pagamento empenhada no montante de R\$ 19.178.393,98 e paga no montante de R\$ 10.223.221,10 no 1º Trimestre de 2016"*.

Ponderou que, *"embora tenha havido falha formal quanto à aplicação tempestiva dos recursos, não houve prejuízo ao erário e malversação dos recursos, com sua aplicação distorcida ou para outra finalidade",* haja vista que *"o recurso do FUNBDEB acabou sendo aplicado ao fim a que se destina, ainda que formalmente a destempo",*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



requerendo, assim, a aprovação das contas em exame.

Por fim, requereu o provimento do recurso e, por consequência, a emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

1.4 Instada a se manifestar, a **Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 191/198) convergiu pelo **conhecimento e não provimento** dos pedidos de reexame.

A **Unidade de Economia** consignou que, por equívoco, a Fiscalização havia considerado como sendo de Receita de Juros de Aplicação Financeira a importância de R\$ 987.216,45, deixando de ser levado em conta o valor correto, que é de R\$ 298.826,59. Com isso, teria sido empenhado valor superior à mencionada rubrica, da ordem de R\$ 688.389,86, alterando, por conseguinte, o percentual de aplicação de 95,73% para 96,84%.

Todavia, mesmo após o ajuste acima mencionado, o percentual obtido não atende ao disciplinado no artigo 21, § 2º, da Lei federal nº 11.494/07.

A **Unidade Jurídica** e a sua **Chefia**, endossando a manifestação da área especializada, igualmente se posicionaram pela manutenção do parecer desfavorável.

1.5 O **Ministério Público de Contas** (fls. 199/200), referenciando o parecer da Unidade de Economia da ATJ, registrou que a insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB é falha que não comporta relevação, uma vez que se trata de deficiência na aplicação em Educação, item capital no exame das contas e do qual os gestores não podem se descuidar. Por isso, pugnou pelo **conhecimento e não provimento** dos pedidos de reexame.

1.6 Inserido o processo na Ordem do Dia da Sessão de 28-11-18, compareceu ao Plenário o Dr. Marcelo Palavéri, representando o **ex-Prefeito João Gualberto Fattori**.

Em síntese, sustentou que, embora o Município não tenha aplicado a totalidade dos recursos do FUNDEB em 2015, tinha recursos disponibilizados e os aplicou em 2016.

Explicou que parte das despesas empenhadas referia-se à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Previdência Social e foi glosada por não ter sido paga até 31-03-16, porém a disponibilidade financeira continuava lá.

No seu entender, a Prefeitura não pagou os valores glosados porque *“havia uma discussão à época sobre o pagamento dessa Previdência, tanto que depois, nas contas de 2016, ele foi beneficiado pela criação da moratória, em função da aplicação da Emenda Provisória 778/2017 (...) teve as contas de 2016 aprovadas, mesmo não tendo gasto a totalidade dos recursos da Previdência”*.

Aduziu que o Município aplicou em outras despesas do FUNDEB e foi isso o que trouxe no pedido de reexame que não foi considerado até então. Essas despesas seriam aquelas elegíveis para o Fundeb, relacionadas à folha de pagamento.

Outra questão que pretende seja considerada refere-se ao entendimento exarado pelo eminente Conselheiro Relator de Primeiro Grau, que considerou que o Município não poderia se beneficiar de nenhuma das exceções legais.

Com o acolhimento dos cálculos da ATJ, que ampliou o percentual de aplicação de 95,73% para 96,84%, fica desfeita essa premissa. Isto porque o valor dos restos a pagar, não pagos, passou a ser de R\$ 1.953.795,73 e não mais aquele de R\$ 2.565.000,00.

A despeito de considerar sua tese relativamente complexa, entendeu ter demovido a premissa contida na decisão.

Assim, apresentou pedido complementar, qual seja, a inclusão da diferença aplicada a maior do Ensino Fundamental, entre 25% e 26,04%, da ordem de R\$ 2.244.000,00.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 25-11-17 (fls. 143/144), ao passo que os recursos foram interpostos em 23-01-18 e 05-02-18, respectivamente (fls. 148 e 179).

Assim, tendo em vista o disposto no Comunicado GP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



nº 08/2016⁴, considero que os pedidos são tempestivos.

2.2 Presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo conhecimento dos apelos.

3. VOTO – MÉRITO

3.1 No mérito, a exemplo das manifestações convergentes da ATJ e do MPC, entendo que as razões ofertadas, tanto as constantes nas peças recursais como proferidas em sustentação oral, não são hábeis para afastar a irregularidade motivadora da rejeição das contas em reexame.

Os autos indicam que a insuficiência na aplicação dos recursos advindo do FUNDEB decorreu de glosas efetuadas pela Fiscalização, no montante de R\$ 2.565.668,03, em razão do não pagamento de restos a pagar até final do 1º semestre/2016.

Em que pese a boa argumentação trazidas pelos Recorrentes, inclusive invocando precedentes desta Corte, eles não apresentaram elementos capazes de comprovar a quitação, pela Administração, do valor glosado no período exigido em lei.

Também não merece acolhimento a tese desenvolvida pela defesa por ocasião da sustentação oral, que até então não teria sido considerada pelos órgãos técnicos.

Primeiro porque a lei determina que os recursos provenientes do FUNDEF sejam aplicados durante o exercício, permitida a aplicação da parcela diferida, acima dos 95%, até o final do 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente e não até 31-12, como pleiteado; e segundo porque, como existia disponibilidade financeira, não havia razão para que não fossem pagos os restos a pagar, especialmente por se referirem a gastos com folha de pagamento, consoante noticiado nos autos.

Em relação aos precedentes mencionados pelo ex-Prefeito, nos quais teria sido relevada a insuficiente aplicação no FUNDEB, importante pontuar as circunstâncias fáticas que permearam referidos decisórios.

No TC-001296/026/11⁵, a e. Conselheira Relatora Cristiana de

⁴ No sentido de que, “na contagem de prazos processuais em dias, estabelecidos por norma, Auditor ou Conselheiro, computar-se-ão somente os dias úteis”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Castro Moraes consignou que *"a diferença não aplicada foi de R\$ 11.176,48, ou seja, de 0,10%, referente a restos a pagar não liquidados e não pagos até 31.03.12", reconhecendo que "a Origem incorreu em erro técnico de lançamento, ao deixar de apropriar despesas que seriam aproveitáveis aos investimentos do ensino", e ponderando que "acresce às circunstâncias do caso concreto, já citadas anteriormente, o benefício ao Recorrente de que o valor reclamado seja módico em relação ao montante de recursos envolvidos; e, repita-se, em face do saldo financeiro existente ao final do período".*

Já no TC-001020/026/11⁶, o e. Conselheiro Relator Edgard Camargo Rodrigues registrou que *"a Prefeitura empenhou 100,00% das verbas provenientes do FUNDEB, porém, a equipe técnica glosou os montantes relativos aos restos a pagar do fundo que deixaram de ser liquidados até 31.03.12 (FUNDEB Magistério – R\$ 319,35 e FUNDEB 40% - R\$ 13.673,34), constatando a utilização de 99,97% dos recursos, no exercício em apreço", concluindo que "o apontamento não enseja a rejeição das contas, devendo a importância correspondente à diminuta diferença observada (R\$ 13.992,69) ser devidamente destinada àquele setor no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado do Parecer sobre as contas que ora se examinam, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009".*

Em ambos os casos, denota-se de plano, que tanto os percentuais faltantes — de 0,10% e 0,03% — quanto os valores pendentes de utilização — respectivamente de R\$ 11.176,48 e R\$ 13.673,34 — eram de pequeno vulto, contrariamente ao que se verifica na presente situação.

Mesmo com os ajustes feitos nos cálculos pela Unidade de Economia, consoante parecer de fls. 191/195, que acolho, o percentual final de aplicação ficou em **96,84%**, restando pendente de utilização a expressiva quantia de R\$ 1.877.278,17, equivalente a **3,16%** do total advindo do FUNDEB.

Aliás, importante ressaltar que nas contas dos exercícios de 2013⁷ e 2014⁸ a Municipalidade também deixou de utilizar a totalidade

⁵ Pedido de Reexame das contas de 2011 da PM de Descalvado.

⁶ Contas de 2011 da PM de Rio Claro.

⁷ TC-001612/026/13 – Primeira Câmara de 10-11-15, Relator Conselheiro Substituto Antonio Carlos dos Santos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



dos recursos, cuja aplicação atingiu, respectivamente, 99,73% e 99,60%, o que ensejou, inclusive, neste último caso, advertências à Prefeitura para que depositasse a quantia restante no ensino no exercício imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste parecer, com provisão em conta bancária vinculada, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009.

Nesse sentido, persiste a ofensa ao disposto no artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei nº 11.494/07, que determina a utilização obrigatória da totalidade dos recursos oriundos do FUNDEB em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, dentro do próprio exercício ou, quando muito, até final do 1º trimestre do ano imediatamente subsequente, o que não ocorreu no presente caso.

3.2 Diante do exposto, acolho as manifestações da ATJ e do MPC e voto pelo **desprovemento** dos pedidos de reexame, mantendo-se inalterado o parecer recorrido, devendo, todavia, ser retificado o percentual de aplicação com recursos recebidos do FUNDEB, de 95,73% para 96,84%.

Sala das Sessões, em 05 de dezembro de 2018.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

⁸ TC-000085/026/14 – Segunda Câmara de 13-09-16, de minha Relatoria.