

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 16.08.2011

ITEM Nº 090

TC-000432/026/09

Prefeitura Municipal: Ferraz de Vasconcelos.**Exercício:** 2009.**Prefeito(s):** Jorge Abissamra.**Período(s):** (01-01-09 a 17-08-09) e (08-09-09 a 31-12-09).**Substituto Legal:** Vice-Prefeito - Flávio Batista de Souza.**Período(s):** (18-08-09 a 07-09-09).**Advogado(s):** Rosely de Jesus Lemos e outros.**Acompanha(m):** TC-000432/126/09 e Expediente(s): TC-019306/026/09, TC-020519/026/09, TC-023845/026/09, TC-022830/026/10, TC-031831/026/10, TC-008621/026/11, TC-011838/026/11 e TC-020084/026/11.**Fiscalizada por:** GDF-6 - DSF-II.**Fiscalização atual:** GDF-6 - DSF-I.

- Aplicação total no ensino:	21,92% (cálculo de SDG)
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	63,72%
- Aplicação do FUNDEB durante o exercício:	94,00% (cálculo de SDG)
- Despesas com saúde:	17,88%
- Gastos com pessoal:	47,37%
- Superávit da execução orçamentária:	0,73% - R\$ 1.079.290,81
- Transferência financeira para a Câmara:	5,33%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	abonados pela EC nº 62/09

Senhor Presidente, Senhor Conselheiro

Em exame as contas anuais do exercício de 2009 da Prefeitura Municipal de FERRAZ DE VASCONCELOS cuja fiscalização "in loco" esteve a cargo da 6ª Diretoria de Fiscalização.

No relatório de fls. 31/84, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela Auditoria referem-se aos seguintes itens:

Item 1 – Planejamento e Execução Física

- A LDO não prescreve critérios para concessão de auxílios/subvenções/contribuições e outros repasses a entidades do terceiro setor.
- A LOA autoriza abertura de créditos suplementares até o limite de 50% da despesa total fixada.

Item 1.1 – Realização Operacional – Criação, Expansão e Aprimoramento da Ação do Governo Municipal.

- Dados informados estão incompletos.

Item 2.1.1 – Fiscalização das Receitas

- Valores não contabilizados referentes à cota-parte do ICMS e do IPI-Exportação.

Item 2.1.2 – Renúncia de Receitas

- Concedido desconto em desacordo com a LRF.

Item 2.1.4 – Multas de Trânsito

- Não há identificação das despesas efetuadas nos demonstrativos contábeis.
- Não foram apresentados comprovantes de recolhimento ao FUNSET.

Item 2.2.1 – Aplicação no Ensino

- Aplicação de recursos próprios na área do ensino de 16,58%.

Item 2.2.1.1 – Glosas da Auditoria (Ensino)

- Glosa de despesas na educação referente a Restos a Pagar em 31/01/2010.

Item 2.2.1.3 – Outros Aspectos do Financiamento da Educação Local

- Não há previsão do piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica.

Item 2.2.2.1 – Glosas da Auditoria (Saúde)

- Glosa de despesas na saúde referente a Restos a Pagar em 31/01/2010.

Item 2.2.2.2 – Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal

- O Plano Municipal de Saúde não possui quantitativos físicos e financeiros.

Item 2.2.3 – Despesas com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Baixa Monta

- Não cumprimento da posição jurisprudencial desta Corte.
- Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências de precatórios.

Item 2.2.5.2 – Adiantamentos

- Concessão de Adiantamentos sem Lei que defina expressamente as despesas deste regime- art. 68 da Lei. 4320/64.
- A Prefeitura concedeu adiantamentos a Secretários Municipais.
- Adiantamentos de 2009 pendentes de prestação de contas, no momento de nossa auditoria.
- Despesas realizadas fora do prazo de validade do adiantamento.
- Nenhuma penalidade é imposta ao servidor inadimplente.
- A única providência adotada para a cobrança é o contato com o servidor.

Item 2.3.1.1 – Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro

- O Resultado Financeiro apurado é diferente do apresentado pelo Balanço Patrimonial

Item 4.1 – Dados Quantitativos (Licitações)

- Índícios de fracionamento de despesas.

Item 5.1 – Contratos Remetidos ao Tribunal

- Diversos contratos não remetidos.
- Nenhum nos contrato enviados, o foi dentro do prazo regulamentar.

Item 5.3 – Execução Contratual

- Cadastro Eletrônico de Obras não foi enviado;
- Os pagamentos são feitos de acordo com a possibilidade de caixa da Prefeitura.

Item 6 – Ordem Cronológica de Pagamentos

- Ocorrência de descumprimento à ordem cronológica de pagamentos;
- Pagamentos são feitos de acordo com a disponibilidade de caixa da Prefeitura, em desrespeito ao acordado contratualmente;
- Pagamentos efetuados em atraso, com pagamento de multas e juros de mora.

Item 7.2 – Estagiários

- Duas estagiárias recebem vencimentos abaixo do estabelecido em Lei Municipal.

Item 7.4.1 – Parcelamento de Contribuições Sociais

- O Balanço Patrimonial não identifica adequadamente as dívidas existentes.
- Requisitamos cópias dos Termos de Parcelamento das Contribuições Sociais em vigor e comprovantes respectivos, mas não fomos atendidos.

Item 9 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais

- Concessão real de uso de área de terra em desacordo com a Constituição Federal.

Item 10 – Livros e Registros

- Falhas nos registros referentes às receitas, despesas com precatórios, resultados e parcelamentos de contribuições sociais.

Item 13 – Transparência da Gestão Pública

- Não publicado o Parecer Prévio do E. Tribunal de Contas na página eletrônica do Município.

Item 14 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- Atendimento parcial das Instruções;
- Recomendações não acatadas.

Item 15 – Sistema AUDESP

- Foram observadas diferenças entre o constante do Sistema AUDESP e as peças contábeis.

Importa anotar que a inspeção estabeleceu, *a princípio*, que o Executivo não superou o índice mínimo de aplicação na educação, uma vez que investiu apenas 16,58% das receitas oriundas da arrecadação e transferência de impostos no ensino geral – tendo em vista a glosa sobre os restos a pagar não quitados at¹.

¹ Aplicação no ensino

Quanto ao FUNDEB – esgotados os seus recursos ao final do 1º trimestre do exercício seguinte, também a princípio, foi informado que a Origem havia procedido a aplicação da totalidade dos recursos, dispensando 63,72% na valorização do magistério.

Os investimentos na saúde foram de 17,88%² sobre a receita e transferências de impostos.

Verificou-se a ocorrência de um déficit de arrecadação, na ordem de R\$ 49.342.359,47 - equivalente a 24,96% abaixo da receita esperada;

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS			
Receitas			81.272.859,36
Ajustes da fiscalização			
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.			81.272.859,36
FUNDEB - RECEITAS			
Retenções			12.954.035,13
Transferências recebidas			37.395.030,24
Receitas de aplicações financeiras			
Ajustes da fiscalização			
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.			37.395.030,24
FUNDEB - DESPESAS		T.R.F.	
Despesas com Magistério (mínimo 60%)	23.828.318,14		63,72%
Demais Despesas (máximo 40%)	13.456.270,14		35,98%
Total contabilizado (mínimo 95%)	37.284.588,28		99,70%
Outros ajustes da Fiscalização. Magistério (60%)			
Outros ajustes da Fiscalização. Demais Despesas (40%)			
Despesas com Magistério Ajustadas (mínimo 60%)	23.828.318,14		63,72%
Demais Despesas Ajustadas (máximo 40%)	13.456.270,14		35,98%
Total Ajustado pela Fiscalização	37.284.588,28		99,70%
Saldo FUNDEB: 31.12	110.441,96	Aplicado 1º trim/2010	110.441,96 100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		% T.R.I.	
Educação Básica (exceto FUNDEB)	10.135.518,65		12,47%
Retenções ao FUNDEB consideradas	12.954.035,13		15,94%
O FUNDEB retido foi todo aplicado no exercício			
Recursos adicionais			
Outros ajustes da Fiscalização. Recursos Próprios/FUNDEB			
Aplicação até 31.12.2009 (artigo 212, CF)	23.089.553,78		28,41%
Saldo retorno FUNDEB (Retenções) utilizado até 31.03.2010*			
Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2010	- 9.612.372,69		-11,83%
Aplicação Final na Educação Básica	13.477.181,09		16,58%

Cancelamentos de Restos a Pagar da Educação	
Restos a Pagar não quitados até 31.01.2010	9.612.372,69
Merenda Escolar no Ensino Fundamental	
Alimentação Infantil	
Pessoal em desvio de função (salário + encargos)	
Receita adicional do Salário-Educação (valor empenhado)	
Receita adicional auxílios e subvenções do Estado e União (valor empenhado)	
Rendimentos de contas bancárias da Educação	
Cestas de Natal, multas de trânsito, tarifas bancárias etc	
Despesas com Ensino Médio	
Despesas com Ensino Superior	
Demais despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB	
Mochilas	
Outras	
Total das exclusões	9.612.372,69

² Aplicação na saúde

isso forçou a Administração proceder a uma forte economia orçamentária; e, sendo assim, ao final do período registrou-se um superávit de execução de R\$ 1.079.290,81, equivalente a 0,73%³.

Registra-se que esse resultado aumentou o saldo financeiro existente até o final do exercício anterior, agora registrando um superávit R\$ 1.774.889,81⁴.

O Município obteve aumento na sua Receita Corrente Líquida, situando-a em 7,33% acima da registrada no exercício anterior⁵.

Esse resultado, no entanto, foi insuficiente para conter a alta do índice de gastos com pessoal, uma vez que houve expressivo aumento nominal nesse grupo de despesas, agora registrando 47,37 da RCL⁶o.

Saúde	
Receitas de impostos*	81.063.772,68
Despesas empenhadas - Total	23.031.794,95
Recursos adicionais E rendimentos financeiros	(7.788.382,35)
Outros ajustes da fiscalização	
Restos a Pagar não pagos até 31.01.2010	(748.005,61)
Valor e percentual aplicado em ações e serviços	14.495.406,99 17,88%

** Exceto recursos da Lei Kandir*

³ Resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	157.223.153,40	150.082.429,03	-4,54%	101,16%
Receitas de Capital	55.310.510,00	11.239.246,63	-79,68%	7,58%
Deduções da Receita	(14.823.663,40)	(12.954.035,13)	-12,61%	-8,73%
Subtotal das Receitas	197.710.000,00	148.367.640,53		
Op. de Crédito - Refinanciamento				
Outros Ajustes				
Total das Receitas	197.710.000,00	148.367.640,53		100,00%
Déficit de arrecadação		49.342.359,47	-24,96%	33,26%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	120.438.850,00	121.744.365,90	1,08%	82,66%
Despesas de Capital	75.271.150,00	25.543.983,82	-66,06%	17,34%
Reserva de Contingência	2.000.000,00			
Despesas Intraorçamentárias				
Outros Ajustes				
Subtotal das Despesas	197.710.000,00	147.288.349,72		
Amort. da Dívida - Refinanciamento				
Total das Despesas	197.710.000,00	147.288.349,72		100,00%
Economia Orçamentária		50.421.650,28	-25,50%	34,23%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	1.079.290,81		0,73%

⁴ Resultado financeiro

Resultado financeiro do exercício anterior	2008	695.599,00
Ajustes por Variações Ativas	2009	
Ajustes por Variações Passivas	2009	
Resultado Financeiro do exercício de	2008	695.599,00
Resultado Orçamentário do exercício de	2009	1.079.290,81
Resultado Financeiro do exercício de	2009	1.774.889,81

⁵ Evolução da Receita Corrente Líquida

Endividamento	2008	A.V./RCL	2009	A.H	A.V./RCL
Receita Corrente Líquida	128.271.867,06		137.672.842,06	7,33%	
Restos a Pagar	13.132.224,31	10,24%	32.793.302,55	149,72%	23,82%
Disponibilidades financeiras	14.804.536,76		25.726.931,20	73,78%	
Concessão de garantias					
AROs					
Operações de crédito					

Em parte, o aumento desses gastos pode ser explicado pela significativa ocupação no quadro de pessoal durante o período⁷ - tanto para cargos efetivos, como para comissionados e funções por prazo determinado.

A transferência de recursos à Câmara atingiu o percentual de 5,33%⁸ e, portanto, dentro do limite imposto pela Constituição Federal/88.

Os subsídios aos agentes políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 2858/08, de 02.09.08; e, segundo cálculos da inspeção não houve pagamentos a maior aos mandatários.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

Sobre os precatórios foi anotada a falta de cumprimento da jurisprudência até então vigente nesta E.Corte, uma vez que não foi efetuado nenhum pagamento no período, em que pese o estoque existente e os Mapas/Ofícios apresentados⁹.

⁶ Despesas com Pessoal e Reflexos

Ex.	RCL	Pessoal e Reflexos	% RCL	Inativos	% RCL
2004	55.505.809,84	17.002.071,07	30,63%	1.008.098,05	1,82%
2005	69.324.399,09	22.762.238,57	32,83%	1.048.354,41	1,51%
2006	89.856.386,29	35.486.918,59	39,49%	1.080.981,91	1,20%
2007	101.314.296,48	39.951.103,05	39,43%	1.189.734,09	1,17%
2008	128.271.867,06	46.408.553,68	36,18%	1.327.947,32	1,04%
2009	137.672.842,06	65.220.955,00	47,37%	1.292.632,44	0,94%

⁷ Quadro de pessoal

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Efetivos	5.332	6232	1668	1684	3664	4548
Em comissão	371	486	287	443	84	43
Total	5703	6718	1955	2127	3748	4591
Temporários	2008		2009		Em 31/12 de 2009	
Nº de contratados	191		752		692	

⁸ Repasses financeiros ao Legislativo

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)	4.331.492,97
Despesas com inativos	159.613,97
Subtotal	4.171.879,00
Receita Tributária ampliada do exercício anterior:	2008 78.298.301,13
Percentual resultante	5,33%

⁹ Precatórios

Exercícios	2008	2009	Valores	% RCL
Receita Corrente Líquida	128.271.867,06	137.672.842,06	10.696.681,53	8,34%
Saldo anterior de precatórios:			552.087,78	
Mapas / Ofícios apresentados em 2008				
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2009			1.069.668,15	
10% advindo do saldo anterior			1.621.755,93	
Valor mínimo que deveria ser pago em				
Valor efetivamente pago (precatórios/requisitórios) em 2009			-	
Insuficiência no pagamento de débitos judiciais, da ordem de:			1.621.755,93	
Saldo de precatórios para o exercício seguinte			11.248.769,31	8,17%

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório -1 TC-432/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também subsidiaram o exame das contas os Expedientes TC-11838/026/11¹⁰, TC-19306/026/09¹¹, TC-20519/026/09¹², TC-22830/026/10¹³, TC-23845/026/09¹⁴, TC-31831/026/10¹⁵, TC-8621/026/11¹⁶ e TC-20084/026/11¹⁷.

Procedeu-se a notificação dos Responsáveis pelos demonstrativos, Sr. Jorge Abissamra – Prefeito Municipal e seu Substituto Sr. Flávio Batista de Souza (fl. 90); em seguida vieram as justificativas apresentadas pela Municipalidade¹⁸, rebatendo o apontado pela Auditoria e pugnando pela regularidade das contas (fls. 102/126 e documentos que acompanham).

Em síntese de suas alegações, informou que a autorização na LOA para abertura de créditos adicionais, no limite de 50%, não serve apenas para a correção inflacionária do período, mas também para o reforço de dotações insuficientes ou imprevistas e necessárias ao bem do serviço público.

Anotou a respeito da realização parcial das operações afetas à criação, expansão e aprimoramento da ação governamental, que o apontamento da inspeção decorreu da falta de informações adequadas à época.

¹⁰ **TC-11838/026/11** - Poder Judiciário / 1ª Vara Judicial do Foro Distrital de Ferraz de Vasconcelos - encaminha cópias de peças dos autos da Ação de Desapropriação requerida pela Municipalidade em face de Albano Vasques Pires - com intimação datada de 29.09.10 para que o Sr. Prefeito pague a importância de R\$ 13.769,82.

¹¹ **TC- 19306/026/09** - Carlos Carvalho - noticia possíveis irregularidades no âmbito da Municipalidade em face do transporte coletivo.

¹² **TC-20519/026/09** - Ministério Público do Trabalho / Procuradoria Regional do Trabalho-2ª Região - encaminha cópia de notificação a diversos Municípios, a respeito da observância ao Regime Estatutário, aguardando decisão do E.STF a respeito do tema.

¹³ **TC-22830/026/10** - Ministério Público do Estado - solicita informações a respeito do pagamento de precatórios nos últimos 05 (cinco) exercícios.

¹⁴ **TC-23845/026/09** - Poder Judiciário / 1ª Vara Judicial do Foro Distrital de Ferraz de Vasconcelos - encaminha cópias de peças dos autos da Ação Civil Pública requerida pelo Ministério Público em face do Sr. Prefeito e outros, motivada pela nomeação irregular de cargos junto ao Executivo.

¹⁵ **TC-31831/026/10** - Ministério Público do Estado - solicita informações quanto a eventuais análises ou apartado sobre remuneração, bolsa-auxílio de estagiários e auxílio transporte no ano de 2008.

¹⁶ **TC-8621/026/11** - Ministério Público do Estado - solicita informações quanto a destinação das verbas da educação e sobre efetivo cumprimento das LDO's nessa área, visando identificar o destino do dinheiro à construção das vagas em creches e pré-escolas que não foram utilizados para o cumprimento do TAC.

¹⁷ **TC-20084/026/11** - Ministério Público do Estado - solicita remessa de cópia do relatório final referente à análise das contas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, período 2010 e 2009.

¹⁸ Pedido de renúncia do instrumento de mandato juntado à fl. 99 / Pedido de desconsideração da renúncia do mandato juntado à fl. 238.

Também esclareceu que já providenciou a correção das divergências contábeis indicadas na receita; que a renúncia fiscal do período, referente a descontos sobre multa e juros, foi amparada na Lei nº 224/08; e, quanto ao recolhimento do FUNSET, pede a concessão de prazo para juntada posterior dos comprovantes.

No ensino, invocou que os números apresentados indicam investimentos de 28,40% da receita e transferência de impostos; também, quanto à aplicação das verbas do FUNDEB, que destinou 63,72% aos profissionais do magistério.

Sobre a redução do percentual da educação geral, lembrou que foi decorrente da glosa da inspeção sobre os restos a pagar não quitados até 31.01.10 – R\$ 9.612.372,69; e, em que pese o posicionamento desta E.Corte, lembra que a Lei 13.578/09, que dispõe sobre a LDO do Estado, em seu art. 35, contrapõe a máxima aqui estabelecida¹⁹; e, nesse sentido, pede a reintegração desses valores.

Ainda sobre o ensino, registrou que instituiu o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério local através da LC nº 227/09

Relembrou que foi ultrapassado o mínimo estabelecido de aplicação no setor da saúde; e, que o seu Plano Municipal é composto por metas e planos de execução das ações a serem executadas pela Pasta.

Informou que procurou efetuar o levantamento dos valores devidos a precatórios, constando que eram demasiadamente elevados e, mesmo diante do esforço da Administração, não obteve êxito em suas negociações. Porém, com o advento da EC nº 62/09, disse que baixou o Decreto nº 517/10, agora dispondo sobre a opção do Município quanto ao modo de pagamento dessa dívida.

Reforçou que as despesas pelo regime de adiantamento no Município seguem o Decreto nº 2412/84 e, quanto as falhas anotadas, afirmou que prendem-se a aspectos puramente formais.

Negou que tenha havido fracionamento de licitações, uma vez que se amparou no art. 23 da lei de regência, a fim de ampliar a competitividade e o universo de interessados.

Pedi que o atraso no envio de termos contratuais e aditivos a esta E.Corte seja desconsiderado, tendo em vista o grande volume de serviços afetos à Administração; também, que está adotando providências no sentido de cumprir as Instruções desta E.Corte sobre a matéria; ainda, que não incorreu em

¹⁹ "Art. 35. As despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício serão inscritas em restos a pagar e terão validade até 31 de dezembro do ano subsequente, inclusive para comprovação dos limites constitucionais de aplicação de recursos nas áreas da educação e da saúde".

desídia quanto à ordem cronológica de pagamentos, tendo havida algum lapso pela falta de publicação oportuna das justificativas apropriadas.

Disse que adotará providências quanto à correta remuneração do trabalho dos estagiários.

Considerou que a concessão de uso de área de terra à Igreja Evangélica Fogo e Glória no período foi precedida de autorização legislativa, conforme disposto na LC nº 209/09.

E, por fim, consignou que procurará não incorrer novamente em falhas junto aos registros gerais; que efetuou recente reformulação na sua página eletrônica; e, que está procurando atender às Instruções TCESP, inclusive quanto à adaptação às exigências do Sistema AUDESP.

Registro que foi juntado aos autos o **Expediente TC-40258/026/10**, que trata do pedido formulado pelo Ministério Público solicitando a realização de auditoria nas fichas de tráfego dos veículos de propriedade da Prefeitura Municipal disponibilizado para uso do Conselho Tutelar, para fins de instrução do Inquérito Civil nº 11/09 (fls. 243/256).

A Assessoria Técnica anotou que, a despeito da crítica feita pela inspeção pela falta de cumprimento da posição jurisprudencial quanto ao pagamento dos precatórios, o fato é que esta E.Corte passou a ter um novo entendimento a partir da r. decisão do E.Tribunal Pleno nos autos do TC-1974/026/08 (*Contas da Municipalidade de Guaratinguetá – exercício de 2008. E.Tribunal Pleno de 23.03.11. Pedido de Reexame. Conhecido e Provido*); e, a par da edição do Decreto Municipal nº 5.217/10, de 04.03.10, a exigibilidade desse débito foi transferida para o exercício de 2010; prosseguiu no sentido de não haver restrição em relação aos aspectos financeiros orçamentários e contábeis à emissão de parecer favorável às contas (fls. 258/262).

No setor especializado de ATJ, deu-se uma análise detalhada a respeito do ensino, revendo a glosa da Auditoria, a qual havia se dado em relação aos restos a pagar existentes em 31.01.10, conforme quadro apresentado.

Empenhado	Não Processado	Processado	Pago em janeiro/10	Saldo 31.01.10
R\$ 14.519.113,80	R\$ 2.824.868,25	R\$ 7.200.269,72	R\$ 4.493.975,83	R\$ 10.025.137,97
(-) Valores já inscritos em exercícios anteriores, estranhos à análise do ensino de 2009				(R\$ 412.765,28)
(=) Restos a pagar existente em 31.01.10 – glosados nos cálculos da fiscalização				R\$ 9.612.372,69

A ATJ registrou quanto ao mérito da impugnação em apreço, que não há possibilidade do retorno dos restos a pagar não quitados até 31 de janeiro ao ensino, em função de reiterada jurisprudência sobre a matéria, a exemplo do mencionado TC-2256/026/07²⁰.

²⁰ TC-2256/026/07 - Municipalidade de Guarulhos - contas do exercício de 2007 - Relator Substituto de Conselheiro Carlos Alberto de Campos. - E.Segunda Câmara - Sessão de 01.09.09 / Relator do Pedido de Reexame Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues - E.Tribunal Pleno de 01.09.10 / Conhecido e não provido.

Também fez outras considerações, partindo da situação dos restos a pagar do FUNDEB que não estavam compondo os cálculos dos 25% da educação.

Primeiro, elaborou o seguinte quadro, considerando a composição inicial apresentada:

Unidade Orçamentária	Empenhado	Não Processado	Processado	Pago janeiro/10	Saldo 31.01.10
Adm. Geral	5.895,16		R\$ 5.895,16	R\$ 576,00	5.319,16
Alimentação e nutrição	6.856,04		6.856,04		6.856,04
Ensino fundamental	5.370.701,24	2.814.374,25	2.337.644,99	218.682,00	5.152.019,24
Educação infantil	411.416,10	3.906,00	418.510,10		422.416,10
FUNDEF	3.038,00	3.038,00			3.038,000
FUNDEB	8.710.207,26	3.550,00	4.431.939,43	4.274.717,83	4.435.489,43
TOTAL	14.519.113,80	2.824.868,72	7.200.845,72	4.493.975,83	10.025.137,97
Valores já inscritos em exercícios anteriores – estranhos à análise do ensino de 2009					(412.765,28)
(-) Restos a pagar existente em 31.01.10 – glosados nos cálculos da fiscalização					9.612.372,69

Disso, anotou que a impugnação dos restos a pagar lançada na parte final do demonstrativo de fl. 44 (quadro da inspeção) também estava composta por valores vinculados ao FUNDEB; entretanto, creditou que a impugnação sobre os recursos desse Fundo deveria se restringir à análise do disposto no art. 21 da Lei 11.494/07 – uma vez que não compunham a aplicação dos 25%.

Relembrou a ATJ que o demonstrativo de fl. 44 foi efetuado a partir das despesas próprias da educação básica – exceto FUNDEB (R\$ 10.135.518,65), acrescidas das retenções do Fundo na receita da Prefeitura (R\$ 12.954.035,35).

Sob essa lógica, para apuração dos 25% da educação, entendeu a ATJ que não seria razoável deduzir os restos a pagar não quitados até 31.01.10, valores na ordem de R\$ 4.435.489,43 (2009 = R\$ 4.276.705,53 + 2007 = R\$ 158.783,90).

Ademais, observou que a Municipalidade contribuiu com R\$ 12.954.035,13 para o FUNDEB; e, por outro lado, recebeu como transferência R\$ 37.395.030,24, integralmente empenhados – havendo “*plus*” aplicado no ensino, no valor de R\$ 24.440.995,15, não somado aos 25%.

Concluiu assim, que os restos a pagar do FUNDEB, não quitados até 31.01.10, estão compreendidos no “*plus*” aplicado que não integrou os 25%.

Enfim, redistribuindo os restos a pagar não quitados até 31 de janeiro – R\$ 9.612.372,69, reduziu a glosa referente ao ensino geral a R\$ 5.335.667,16 (*restos a pagar não pagos até 31.01.10*) e lançou a diferença no

FUNDEB (R\$ 4.276.705,53), de modo que, refeitos os cálculos, anotou que a **aplicação na educação foi de 21,84%**, conquanto no FUNDEB de 88,87%; e, no magistério, foram aplicados 63,72% desse Fundo (fls. 263/269).

As demais opiniões que se seguiram, incluindo da i. Chefia de ATJ e SDG foram pela emissão de parecer desfavorável (fls. 270/280).

A SDG registrou ainda, a situação das últimas contas apreciadas nesta E.Corte:

	Processo	Parecer
2008	1967/026/08	DESFAVORÁVEL
2007	2438/026/07	DESFAVORÁVEL
2006	3301/026/06	DESFAVORÁVEL

Por fim, considerando a alteração nos índices do ensino levada a efeito pela Assessoria Técnica, concedi vistas dos autos em duas oportunidades (DD.OO.EE – de 01 e 15.06.11), razão pela qual a Municipalidade, acresceu justificativas e documentos de fls. 294/408.

Em resumo, não aceita a exclusão dos restos a pagar de 2009, quitados após 31 de janeiro de 2010.

Alega que havia recursos em conta bancária vinculada ao ensino, necessários para pagamento desses empenhos; e, também, porque ditos empenhos não foram levados em consideração para fins de composição dos percentuais de aplicação do exercício de 2010.

Roga que, se não aceitos em 2009, esses empenhos não serão considerados em exercício algum.

Apresenta quadro indicativo de suas razões:

RESTOS A PAGAR	Saldo em 31.01.10	Saldo em 31.12.10	Diferença a ser apropriada
Recursos próprios	R\$ 5.335.667,16	R\$ 3.712.721,01	R\$ 1.622.946,15
FUNDEB	R\$ 4.276.705,33	R\$ 500.738,97	R\$ 3.775.966,56
Total	R\$ 9.612.372,69	R\$ 4.213.459,98	R\$ 5.398.912,71

Quer dizer com isso que já não se pode mais manter o entendimento de que os restos a pagar de determinado exercício, não sendo pagos até 31 de janeiro do ano seguinte, devem ser abatidos dos cálculos da educação.

Anota que juntou declaração dos Srs. Secretários Municipais da Educação e da Fazenda, de que os empenhos relativos a recursos próprios da educação, relativos ao ano de 2009, não foram utilizados para composição dos percentuais de aplicação no ensino de 2010.

Sobre o tema, lembra a decisão desta E.Corte nos autos das contas da Municipalidade de São Bernardo do Campo (TC-2359/026/09 – Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues – E.Tribunal Pleno em Sessão de 25.08.09), pedindo idêntico tratamento.

O Interessado também protesta pela consideração dos restos a pagar de 2008, glosados dos percentuais de 2008, pagos entre 01.02.09 e 31.12.09, no valor de R\$ 1.711.676,86.

Igualmente, afirma que da confecção dos quadros não constaram despesas com inativos e pensionistas, relativamente a servidores do Dpto. de Educação, pedindo, agora, a sua apropriação – R\$ 134.253,95.

Revela que procedeu a despesas com subvenções, as quais favoreceram a manutenção e desenvolvimento do ensino, entretanto, inicialmente não haviam sido consideradas nesse cálculo, no montante de R\$ 752.937,37.

Também invoca a apropriação de despesas na amortização do parcelamento do INSS e PASEP – não recolhidas e também não somadas aos gastos do ensino à época – R\$ 426.543,19.

E por fim, pede que sejam consideradas as despesas com guardas municipais que atuaram nas escolas municipais – R\$ 217.314,98; e, bem assim, a diferença de PASEP contabilizada a menor – R\$ 404.998,61.

A SDG procedeu a análise detalhada dos argumentos apresentados e, de início, lembrou que, dos percentuais antes acolhidos, havia sido aplicado 21,84% no ensino global – faltando R\$ 2.564.328,22 para que fossem atingidos os 25% constitucionais; enquanto, ao FUNDEB, aplicados 88,27% durante o exercício, faltava-lhe R\$ 2.517.395,98 para atingir o mínimo de 95%.

Sobre a pretensão de que fossem incorporados os valores dos restos a pagar quitados após 31 de janeiro, lembrou o posicionamento desta E.Corte nos autos do TC-1541/026/08 (**PM de Americana – Pedido de Reexame – Relator Fulvio Julião Biazi - E.Tribunal Pleno em Sessão de 11.05.11**), quando não foram aceitas despesas não liquidadas dentro do próprio exercício.

A SDG constatou, quanto aos restos de 2008, quitados após 31.01.09, com recursos de 2009, pagamento de R\$ 189.218,92 que poderiam ser inseridos no cálculo dos recursos próprios – já que excluídas despesas que não pertencem ao ensino, como é o caso da merenda. E, no FUNDEB, verificou empenhos de 2008, pagos após 31.01.09, no valor de R\$ 2.143.516,44, podendo ser inseridos no cômputo dos 95%.

Quanto aos inativos, anotou que não há autorização na Lei Orçamentária para que tais despesas sejam alocadas aos 25% constitucionais – conforme menciona manual desta Corte²¹ e orientação do MEC.

Anotou que não há prova documental indicando que os valores concedidos às entidades assistenciais já não tenham sido considerados no ensino – sob pena de dupla aceitação.

No que toca aos parcelamentos com o INSS e PASEP, esclareceu que em recente julgado nos autos do TC-1768/026/08²², não se aceitou dita inclusão, até porque não há nenhuma garantia ou evidência de que já não tenham sido empenhados e computados à conta do ensino em sua época.

A SDG também descaracterizou a pretensão de ver incluídas nas despesas do ensino, os gastos feitos com a remuneração de guardas municipais, a exemplo do decidido nos autos do TC-2093/026/07²³.

Finalmente, sobre a inclusão da diferença do PASEP, a SDG explicou que a metodologia de cálculo é a seguinte:

Total de receitas (R\$ 148.367.640,53) x 1% = R\$ 1.483.676,40 25% (R\$ 1.483.676,40) alocados na educação = R\$ 370.919,10.

E, tendo a Origem apropriado ao ensino apenas o valor de R\$ 308.003,79, quando deveria ter anotado R\$ 370.919,10, resta a diferença a ser considerada de R\$ 62.915,31.

²¹ http://www.tce.sp.gov.br/arquivos/manuais-basicos/2007_aplicacao-de-recursos-no-ensino.pdf

"30. INATIVOS. A despesa com inativos da Educação poderá ser incluída nos 25%, desde que, para tanto, haja autorização na lei orçamentária anual e, do valor total, sejam abatidas as contribuições funcionais e patronais ao regime próprio de previdência (proporção dos servidores da área educacional)".

²² **TC-001768/026/08 - Municipalidade de Diadema. Pedido de Reexame das contas de 2008 - Relator Conselheiro Renato Martins Costa. E.Tribunal Pleno em Sessão de 06.07.11**

"No mesmo sentido, as dívidas com parcelamentos do INSS, IPRED e PASEP não se referem ao exercício financeiro de 2008. Decorrem de parcelamentos de dívidas de exercícios anteriores, conforme se depreende do subitem 7.4.1 do relatório. Sendo assim, também nesse caso considero adequada sua exclusão das aplicações no ensino (fls. 73 e 77, 78, 80, 83, 85, 87, 89, 90 do anexo I)".

²³ **TC-2093/026/07 - Municipalidade de Itu. Contas de 2007. Relator Conselheiro Renato Martins Costa. E.Primeira Câmara em Sessão de 20.10.09. Transito em julgado da decisão em 03.11.09**

"Deixo, também, de aceitar o dispêndio com cestas de natal e aqueles referentes à ronda escolar e ao pessoal Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Rurais e da Regional Sul6 (pleiteados em sede de memoriais - fls.219/237 e 328/348), haja vista que inelegíveis à conta do segmento, não encontrando guarida no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação".

Em síntese da análise da SDG, foi possível apropriar R\$ 2.143.516,44 junto aos 40% do FUNDEB; e, ainda, R\$ 62.915,31 ao ensino geral.

Apoiada em quadro sintético que elaborou, a SDG anotou que a Municipalidade limitou a aplicação no ensino geral a 21,92%²⁴.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

Receitas	81.272.859,36	
Ajustes da fiscalização		
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	81.272.859,36	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	12.954.035,13	
Transferências recebidas	37.395.030,21	
Receitas de aplicações financeiras		
Ajustes da fiscalização		
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	37.395.030,21	
FUNDEB - DESPESAS		T.R.F.
Despesas com Magistério (mínimo 60%)	23.828.318,14	63,72%
Demais Despesas (máximo 40%)	13.456.270,14	35,98%
Total contabilizado (mínimo 95%)	37.284.588,28	99,70%
Outros ajustes da Fiscalização. Magistério (60%)		
Outros ajustes da Fiscalização. Demais Despesas (40%)	- 2.133.189,39	5,70%
Despesas com Magistério Ajustadas (mínimo 60%)	23.828.318,14	63,72%
Demais Despesas Ajustadas (máximo 40%)	11.323.080,75	30,28%
Total Ajustado pela Fiscalização	35.151.398,89	94,00%
Saldo FUNDEB: 31.12	110.441,96	Aplicado 1º trim/2010
		110.441,96
		100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		% T.R.I.
Educação Básica (exceto FUNDEB)	10.135.518,65	12,47%
Retenções ao FUNDEB consideradas	12.954.035,13	15,94%
O FUNDEB retido foi todo aplicado no exercício		
Recursos adicionais		
Outros ajustes da Fiscalização. Recursos Próprios/FUNDEB		
Aplicação até 31.12.2009 (artigo 212, CF)	23.089.553,78	28,41%
Saldo retorno FUNDEB (Retenções) utilizado até 31.03.2010*		
Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2010	- 5.272.751,85	-6,49%
Aplicação Final na Educação Básica	17.816.801,93	21,92%

Enfim, a SDG manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas (fls. 413/418).

É o relatório.

GCFJB/25

²⁴ Observações ao quadro elaborado pela SDG:

FUNDEB - Ajustes da fiscalização: R\$ 2.133.189,39 [R\$ 4.276.705,53 (ATJ fl.268) - R\$ 2.143.516,14]

DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO - Restos a pagar não pagos até 31.01.10: R\$ 5.272.751,85 [R\$ 5.335.667,16 (ATJ fl.268) - R\$ 62.915,31]

VOTO

Os autos do TC–135/026/09 versam sobre as Contas do Executivo de FERRAZ DE VASCONCELOS referentes ao exercício de 2009, cujos indicativos foram os seguintes:

- Aplicação total no ensino:	21,84% (cálculo de ATJ)
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	63,72%
- Aplicação do FUNDEB durante o exercício:	94,00% (cálculo de SDG)
- Despesas com saúde:	17,88%
- Gastos com pessoal:	47,37%
- Superávit da execução orçamentária:	0,73% - R\$ 1.079.290,81
- Transferência financeira para a Câmara:	5,33%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	abonados pela EC nº 62/09

I) Primeiro, observo que há um grupo de itens avaliados nesta E.Corte, sobre os quais ficou evidenciado o cumprimento formal por parte da Origem.

Assim, a administração financeira de FERRAZ DE VASCONCELOS no exercício de 2009, investiu 63,72% dos recursos do FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério durante o exercício de 2009.

Também foi atingido índice adequado na aplicação da saúde (17,88%).

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal/88 (5,33%).

Registrou-se a regularidade na remuneração dos Agentes Políticos.

Igualmente, vê-se que houve regularidade formal no recolhimento dos encargos sociais.

A despesa com pessoal, embora tenha sofrido elevação, esteve abaixo do limite de imposto pela LC 101/00 (47,37%).

Quanto aos precatórios, relembro que a Auditoria estabeleceu um quadro demonstrativo com indicação de um estoque de dívida próximo a R\$ 10,700 mi (dez milhões e setecentos mil reais) acrescido do Mapa Orçamentário/Ofícios Requisitórios no montante de R\$ 1,070 mi (um milhão e setenta mil reais).

Pois bem, a jurisprudência desta E.Corte apontava que a Administração deveria quitar, pelo menos a décima parte da dívida pré-existente,

mais o que recebeu no exercício sob exame, esperando-se que fossem pagos em torno de R\$ 1,620 mi (um milhão seiscentos e vinte mil reais), quando, na verdade, nada foi quitado.

Contudo, tendo em vista a mencionada decisão adotada por esta E.Corte nas contas da Municipalidade de Guaratinguetá (*TC-1974/026/08 – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini – E. Tribunal Pleno de 23.03.11*), agora há o reconhecimento de que a EC nº 62/09 possibilitou que toda a dívida então existente, excetuados os créditos de pequena monta e os de natureza alimentícia de titulares sexagenários, poderiam ser pagos pelo regime especial, vigente a partir de então.

E, nesse sentido, considero que, se a Constituição Federal hoje oferece a oportunidade ao Município para quitar essa dívida em condições mais vantajosas, não há como se insistir em desabonar a falta de pagamento no período examinado.

II) Há ainda, outros aspectos da Gestão, que merecem mais atenção por parte do Executivo, comportando recomendações, em face da insuficiência dos esclarecimentos ofertados ou da necessidade de comprovação local.

Nesse grupo se encontra a necessidade de que o Município aperfeiçoe o seu planejamento orçamentário.

Tenho defendido que o novo Direito Financeiro impõe a ação planejada da Administração Pública²⁵, buscando o cumprimento de determinadas metas fiscais e sociais, antes definidas com o apoio da sociedade – através da participação popular²⁶ e submetidas à aprovação e fiscalização por parte do Poder Legislativo, a quem compete o controle externo local.

Não é sem propósito que a execução do orçamento é uma gestão complexa, na medida em que se entrelaça ao cumprimento da LDO e do PPA, com amparo nos princípios constitucionais inerentes à Administração Pública, dos quais se destaca a *eficiência* (art. 37, caput, da CF/88), de modo que os recursos públicos sejam aplicados dentro das necessidades e expectativas criadas pela comunidade local.

²⁵ **LC 101/00**

“Art. 1º (...).

§ 1º **A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, **mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

²⁶ **LC 101/00**

“Art. 48. (...)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).”.

E, por tais razões, é que se proíbe que as transposições, remanejamentos e transferências, institutos a teor do art. 167, VI da CF, sejam feitas à revelia de lei específica.

Portando, no caso concreto, considero que a prévia autorização orçamentária para a suplementação no limite de 50% (cinquenta por cento) da despesa antes fixada é um exagero, devendo ser abandonada, porque é capaz de inverter toda a programação antes discutida.

Ainda sobre o tema, observa-se que houve um déficit de arrecadação da receita – antes fixada em R\$ 197,700 mi (cento e noventa e sete milhões e setecentos mil reais), enquanto a receita arrecadada alcançou apenas R\$ 148,360 mi (cento e quarenta oito milhões trezentos e sessenta mil reais), resultando em déficit de arrecadação superior a R\$ 49,340 mi (quarenta e nove milhões trezentos e quarenta mil reais) - equivalente a 24,96% daquela previsão.

Anoto que essa frustração arrecadatória somente não chegou a estabelecer um desequilíbrio fiscal, em razão da forte economia orçamentária empreendida e da existência de saldo financeiro do exercício anterior.

É evidente que a situação pode ter proporcionado o descompasso entre os projetos previstos e os realizados, frustrando as expectativas da comunidade local.

Também, a despeito do cumprimento formal da meta de aplicação de recursos na saúde, observa-se que o Município registrou piores índices de desempenho operacional em relação à sua região, nos quesitos “taxa de mortalidade infantil”, “taxa de mortalidade na infância”, “taxa de mortalidade da população de 60 anos ou mais” e “mães adolescentes”²⁷.

Aliás, a manutenção de um Plano Municipal de Saúde contendo os quantitativos físicos e financeiros pode bem auxiliar a aplicação desses recursos vinculados, na medida das reais necessidades da comunidade local.

27

Estadísticas Vitais e Saúde	Município	Região de Governo	Estado	Existe política municipal de saúde específica para o grupo?
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	16,40	12,48	13,02	SIM
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	18,20	14,51	15,11	SIM
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	112,78	124,12	151,70	NÃO
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.177,62	3.577,99	3.471,90	SIM
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	8,84%	6,42%	7,16%	SIM

No mais, a inspeção anotou inconsistências de lançamentos – tanto na receita, como na individualização das despesas do trânsito e na contabilização dos precatórios, os quais, se não foram capazes de inverter os resultados apresentados, merecem maior atenção da Administração, para sua correção, a fim de que as peças contábeis e os demais registros possam guardar a confiabilidade necessária.

E, embora não conste do resumo de críticas da inspeção, vejo que há um quadro elaborado indicando que a Municipalidade recuperou apenas 7,54% de sua dívida ativa, o que demonstra a necessidade de que os setores envolvidos sejam motivados à sua cobrança, sob pena de que o ponto contribua para o desequilíbrio fiscal e, pior ainda, ao estímulo ao inadimplemento.

No grupo das despesas pelo regime de adiantamentos foram destacadas determinadas falhas que indicam a necessidade de respeito às regras gerais impostas pela Lei 4320/64, de modo que seja estabelecido um padrão que observe a entrega de numerário a servidor destacado, sob prazo certo, com a devida prestação de contas e análise crítica dos gastos.

Lembro que a respeito do tema, a SDG emitiu o Comunicado nº 19/10, que serve de parâmetro para que os Municípios procedam as adequações necessárias para a condução desse tipo de despesa²⁸.

Sobre as diversas falhas nos procedimentos licitatórios e contratos, considero que revelam espaço para maior apego às formalidades impostas pela Lei 8666/93 e à jurisprudência desta E.Corte, especialmente no que toca ao prévio planejamento e observância à modalidade adequada; mais ainda, penso que a Administração deveria dar preferência ao pregão para a aquisição de bens comuns – a exemplo de gêneros alimentícios e cestas básicas.

A Origem também deverá observar a rígida ordem cronológica de pagamentos, procedendo as justificativas e publicidade necessárias quando for imprescindível a sua quebra.

²⁸ **Comunicado SDG 19/10**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

- 1. Autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não-genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.*
- 2. O responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).*
- 3. A despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS.*
- 4. A comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.*
- 5. Em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.*
- 6. Não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios quem venham a prejudicar sua clareza.*
- 7. O sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.*

E, no mais, deverá manter os livros/registros em ordem; bem como, atender ao princípio da transparência fiscal e às recomendações e Instruções desta E.Corte, notadamente no correto envio de informações para alimentação do Sistema AUDESP.

Assim, à evidência, essas questões são passíveis, *por ora*, de relevação mediante avaliação de correção em próximas inspeções.

III) Na situação de matéria que precisa ser melhor avaliada, encontra-se a concessão real de uso de área de terra especificada na Lei Complementar nº 209/09.

IV – Por fim, restaram irregularidades graves o suficiente, ainda que isoladamente, para comprometer os demonstrativos apresentados.

Refiro-me à falta do investimento mínimo na educação, bem como da insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB durante o exercício.

Quanto ao percentual aplicado no ensino geral, considero necessário ser feita uma breve explicação, no sentido de que a jurisprudência desta E.Corte tem considerado, apenas, os restos a pagar quitados até o final de 31 de janeiro do exercício seguinte, tomando emprestado aqui, trecho do voto que proferi no Pedido de Reexame das contas de 2008 da Municipalidade de Americana (TC-1541/026/08 - E.Tribunal Pleno em Sessão de 11.05.11), conforme segue:

“Melhor sorte não deve incorporar a pretensão do Recorrente para que os valores de restos a pagar do próprio exercício, quitados após a data limite de 31 de janeiro de 2009.

É bem verdade que o Recorrente invocou o precedente jurisprudencial constante nos autos do TC-2359/026/07²⁹, quando esta E.Corte aceitou, de forma excepcional, que os restos a pagar inscritos em 2007, quitados entre fevereiro e dezembro do ano seguinte (2008) fossem considerados na aplicação daquelas contas, porque não aproveitados na aplicação de 2008.

Mas também é verdade que, daquelas contas, extrai-se que o e. Relator fez expressa ao fato de que a pretensão encontrava óbice na corrente jurisprudencial desta E.Corte, citando a exemplos os processos TC-003433/026/06 – Prefeitura de Terra Roxa, TC-002616/026/05 – Prefeitura de Araçoiaba da Serra, TC-003285/026/06 – Prefeitura de Cássia dos Coqueiros e TC-002468/026/07 – Prefeitura de Leme.

Pois bem, tenho defendido que a Educação se destaca dos demais direitos sociais constitucionalmente protegidos (art. 6º, caput, art. 35, III, c/c art. 205 e ss), motivada pelo esforço histórico “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205, caput).

²⁹ TC-2359/026/07 – Municipalidade de São Bernardo do Campo – Contas de 2007 – Pedido de Reexame – Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues – E.Tribunal Pleno 08.12.10

Em harmonia, determina, taxativamente, que os Municípios apliquem anualmente 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante da arrecadação e transferência de impostos (art. 212).

Para tanto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação impôs a transferência regular dos recursos – a cada 10 (dez) dias, para as contas vinculadas ao ensino³⁰, exatamente para garantir o cumprimento da vontade do legislador constituinte.

Nessa lógica, findo o período de competência de arrecadação (31 de dezembro), os Municípios têm até 10 de janeiro para proceder a transferência à conta vinculada do ensino; e, em razão da razoabilidade, a construção jurisprudencial desta Corte estabeleceu que o pagamento dos restos a pagar deve ser feita até 31 de janeiro³¹.

Não há nenhuma novidade nessa posição, antes já conhecida dos Órgãos Jurisdicionados, até mesmo pela lição contida no Manual próprio desta E.Corte³².

Portanto, não me parece razoável aceitar que Município, possuindo disponibilidade financeira suficiente para a quitação dos restos a pagar não o faça dentro do período determinado pela jurisprudência dominante nesta Corte.

*Nesse sentido é o norte para o qual aponta a mencionada **Nota Técnica SDG nº 41/08**, com o intuito de “afastar, de vez, artifícios contábeis que atentam contra o adequado financiamento de setores constitucionalmente protegidos”, porque “considerando que, sob o art. 69, § 5º da LDB (repasso decendial) e sob a vinculação monetária do fundo especial que financia toda a Saúde (EC nº. 29, de 2000), a Educação e a Saúde têm uma quase imediata disponibilidade financeira para suas despesas, ante essa inequívoca cobertura financeira, razão não há para que as correlatas despesas não sejam liquidadas e quitadas até, no máximo, 31 de janeiro do ano subsequente”.*

Ocorre ainda, conforme frisado pelo Recorrente, que as despesas inscritas em restos a pagar de 2007 não haviam sido liquidadas até a

³⁰ Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9394/96

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

(,,)

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

³¹ Contas da Municipalidade de Cotia, exercício 2001 – Relator e. Conselheiro Renato Martins Costa. Sessão do E.Tribunal Pleno do dia 01.06.05; Contas da Municipalidade de Monte Castelo, exercício 2004 – Relator e. Fulvio Julião Biazzi. Sessão do E.Tribunal Pleno do dia 09.05.07.

³² “Quanto aos demais recursos, a Tesouraria Central da Prefeitura deve entregar, a cada dez dias, o dinheiro que pertence à Educação do Município. É o que determina o art. 69, § 5º, LDB. Para tanto, serão feitos depósitos nas contas vinculadas à MDE.

Caro contrário, as autoridades competentes serão responsabilizadas, civil e criminalmente.

Por tudo isso, a Secretaria ou Departamento de Educação terá disponível os recursos para honrar as despesas já comprometidas (empenhadas).

Portanto, o valor dos restos a Pagar da Educação deve estar coberto consoante o saldo de suas contas vinculadas.

Senão, das duas, uma: ou a Tesouraria Central não vem repassando, no prazo, os recursos da Educação, ou esta não faz planejamento de caixa (empenhos maiores que a previsão de repasses financeiros). As duas situações merecerão destaque negativo nos relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Cabe destacar que o saldo a descoberto vem sendo, por esta Corte, expurgado da aplicação orçamentária”.

data limite de 31 de janeiro de 2008, motivando até então a sua falta de seu pagamento (p. 299).

(...)

Ora, se as despesas não foram liquidadas, não há como entendê-las por efetivo investimento no ensino daquele exercício³³, porque a vontade do Legislador Constituinte não se cumpre pelo simples jogo contábil no registro de empenhos junto à Origem.

Aliás, não é sem razão que já há algum tempo os Relatórios de Auditoria vêm lançando os Índices de Desempenho Operacional, exatamente para chamar a atenção dos Ordenadores de Despesa, bem como dos demais órgãos de controle externo, para que a condução dos investimentos no setor atenda aos preceitos da eficácia e efetividade.

Assim, não me impressiona a argumentação ofertada, uma vez que, via de regra, não se pode aceitar à conta do ensino, os pagamentos de restos a pagar não liquidados até a data limite de 31 de janeiro do ano seguinte à sua inscrição”.

Sendo assim, embora esta E.Corte tenha se posicionado nos autos do TC-2359/026/07 aceitando a inclusão de valores relativos a restos a pagar da educação, inscritos em 31.12.07, pagos após 31.01.08, mas que não haviam sido considerados no cômputo do ensino de 2008, a situação aqui se mostra diferente, por dois motivos:

- a) as contas de 2010 da Municipalidade, até julho/11, ainda não haviam sido fiscalizadas, não havendo segurança jurídica de que os restos a pagar de 2009, pagos em 2010, não foram aproveitados também nessas contas – o que provocaria sua contagem em duplicidade;
- b) não há indicação precisa de que os valores pretendidos à reincorporação tenham, de fato, sido processados durante o exercício sob exame.

Ademais, quanto ao pleito de incorporação das demais despesas pretensamente investidas no ensino geral, adoto a manifestação da SDG, pelos seus próprios fundamentos.

Quanto ao FUNDEB, ainda que a SDG tenha promovido a aceitação das despesas inscritas em restos a pagar de 2008, quitadas em 2009,

³³ **Lei 4320/64**

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

vê-se que aquele montante foi insuficiente para cumprir a determinação contida no art. 21 da Lei 11.494/07³⁴.

Assim, adoto os índices apontados pela SDG, certo que a aplicação no ensino geral foi de 21,92%, enquanto o investimento do FUNDEB limitou-se a 94% dos recursos no período.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **FERRAZ DE VASCONCELOS, exercício de 2009**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal a fim de que proceda a estudos visando o aprimoramento dos planos orçamentários, bem como quanto ao acompanhamento de sua execução, na perseguição das metas fiscais e sociais estabelecidas; aperfeiçoe seu Plano Municipal de Saúde; elimine eventuais inconsistências contábeis; proceda a efetiva recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa; cumpra a Lei 4320/64 no que tange às despesas por adiantamentos; cumpra as formalidades estabelecidas na Lei de Licitações e legislação correlata; mantenha a rígida ordem cronológica de pagamentos; mantenha os livros/registros em ordem; atenda ao princípio da transparência fiscal; e, atenda às recomendações e Instruções desta E.Corte, especialmente quanto ao envio de informações ao Sistema Audesp.

Determino à Auditoria da E.Corte que certifique-se das correções noticiadas e da implementação das recomendações aqui exaradas.

Especificamente, determino que se proceda a abertura de **autos próprios para avaliação da regularidade da concessão real de uso de área pública estabelecida pela LC 209/09**.

Determino que se extraiam cópias necessárias, a fim de formar **autos próprios** para análise do tráfego de veículos de propriedade da Prefeitura Municipal disponibilizados para uso do Conselho Tutelar, dando-se ciência por ofício desta decisão ao Ministério Público, nos termos do pedido formulado junto ao **Expediente TC-40258/026/10** (fls. 243/256).

Determino o arquivamento dos Expedientes TC-22830/026/10 e TC-8621/026/11; antes, porém, oficie-se ao Ministério Público de

³⁴ [Lei 11.494/07](#)

“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”.

Ferraz de Vasconcelos, enviando cópia desta decisão (relatório e voto), a qual também deverá servir, inclusive, à ciência pelo não cumprimento dos mínimos da educação.

Determino o encaminhamento dos Expedientes TC-20519/026/09 e TC-23845/026/09 à 6ª Diretoria de Fiscalização, a fim de que as próximas inspeções possam acompanhar as matérias pertinentes.

Determino o arquivamento dos Expedientes TC-11838/026/11 e TC-19306/026/09; antes, porém, à 6ª DF para anotações e acompanhamento.

Por fim, determino o encaminhamento dos Expedientes TC-31831/026/10 e TC-20084/026/11 à 6ª DF, para fins de instrução.