



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



**TRIBUNAL PLENO**

**SESSÃO DE 11/09/2013**

**ITEM: 013**

TC-002963/026/10

**Município:** Estância Turística de Tremembé.

**Prefeito(s):** José Antonio de Barros Neto.

**Exercício:** 2010.

**Requerente(s):** José Antonio de Barros Neto - Prefeito à época.

**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 09-10-12, publicado no D.O.E. de 24-10-12.

**Advogado(s):** Marcelo Vianna de Carvalho e outros.

**Acompanha(m):** TC-002963/126/10 e Expediente(s): TC-041421/026/09, TC-000597/014/10, TC-000681/014/10, TC-000769/014/10, TC-000873/014/10, TC-031833/026/10, TC-000311/014/11, TC-000488/014/11, TC-000527/014/11, TC-018792/026/11 e TC-025186/026/11.

**Procurador de Contas:** Renata Constante Cestari.

**Fiscalização atual:** UR-14 - DSF-II.

Trata-se de **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. José Antonio de Barros Neto, Prefeito Municipal época, através de seu *í.* Procurador, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em Sessão de 09/10/12<sup>1</sup>, apreciando as contas relativas ao exercício de 2010, emitiu **Parecer Desfavorável** à sua aprovação, em razão das seguintes irregularidades: insuficiente aplicação de recursos no ensino geral, com a utilização de apenas **18,73%** das receitas oriundas de impostos, descumprindo o artigo 212 da Constituição Federal; afronta ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, considerando que foram aplicados **95,95%** dos recursos do FUNDEB; e a superação do limite de gastos com pessoal, estabelecido no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (**54,42%**).

Inconformado, o recorrente apresentou suas alegações e documentos requerendo a reforma da decisão (docs. às fls. 854/1013).

Em linhas gerais, questionou a inclusão nas despesas com pessoal, do montante de R\$ 688.476,64, sem a apresentação da respectiva documentação comprobatória, assim como a redução do valor de R\$127.265,16 das receitas, afirmando que os dispêndios obedeceram ao limite legal.

Salientou que na hipótese de eventual excesso desses gastos, a própria LRF assegura ao gestor público o direito de reestabelecer o limite das despesas com folha de pagamento, nos termos do artigo 23 da referida Lei.

<sup>1</sup> A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 09/10/12, estava formada pelos ee. Conselheiros Cristiana de Castro Moraes – Relatora, Antonio Roque Citadini – Presidente e Dimas Eduardo Ramalho.



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



Afirmou que a aplicação total do ensino foi de 25,11% e que as despesas correspondentes foram empenhadas, liquidadas e pagas, contudo, por impossibilidade financeira a Administração Municipal foi cerceada do cumprimento da obrigação até 31/01/2011.

No tocante ao saldo remanescente do Fundeb de 2009, informou que o valor de R\$139.995,45 foi aplicado no exercício de 2010, por conta de dotação específica (Fundeb).

Por fim, o recorrente solicitou que esta E. Corte dê provimento ao seu apelo, a fim de que possa ser emitido parecer favorável às suas contas.

A Assessoria Técnica verificou que o valor de R\$ 688.476,64 a maior nas despesas de pessoal, apurado pela fiscalização, originou-se dos seguintes lançamentos:

Despesas de exercícios anteriores	R\$ 103.403,74
(+) Indenizações e restituições trabalhistas	R\$ 588.571,07
Subtotal	R\$ 691.974,81
(-) Deduções: Indenização por demissão	R\$ 3.498,17
Total	R\$ 688.476,64

Ressaltou que as despesas por demissão de servidores (art. 19, § 1º) ou empregados e despesas de competência ao período anterior da apuração (art. 18, § 2º c.c. art. 19, § 1º, IV) não devem ser computadas para a verificação do limite dos gastos, nos termos da Lei Fiscal.

Prosseguindo em sua análise, disse que houve acerto na redução do valor de R\$127.265,16 da Receita Corrente Líquida, vez que se refere à receita de contribuição dos servidores ao Regime Próprio de Previdência Social, sendo tal exclusão prevista no art. 2º, inciso IV, “c” da LRF.

Assim, efetuou novos cálculos apurando o índice de 53,30% de gastos com pessoal, concluindo que foi dado atendimento ao limite imposto no artigo 20, inciso III, alínea “b” da LRF (máximo de 54%). Ressaltou que referidos gastos mantiveram-se acima do limite prudencial, sujeitando o Poder Executivo às vedações previstas no parágrafo único do artigo 22.

Quanto à aplicação no ensino, consignou que o recorrente indevidamente incluiu em seus cálculos as despesas com restos a pagar não quitados até 31/01/11, no valor de R\$ 949.500,76, e também considerou na rubrica “Despesas Próprias em Educação – Educação Básica (exceto Fundeb)”, a importância de R\$5.084.471,69, que divergiu daquela levada a efeito pela fiscalização (R\$3.552.577,59).

Anotou que o montante de R\$ 5.084.471,69 não encontra guarida nas informações contidas no sistema Audesp.



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



Desse modo, os percentuais constantes do Parecer, indicando que o Município aplicou no ensino global 18,73%, assim como 95,95% dos recursos advindos do Fundeb (detalhadamente demonstrados às fls. 801/802 e 1009/1010 dos autos).

As opiniões que se seguiram na ATJ, incluindo sua i. Chefia, foram pelo não provimento do apelo, excluindo do fundamento do Parecer a falha acerca do excesso de gastos com pessoal (fls. 1016/1020).

O d. MPC manifestou-se pelo conhecimento do Pedido de Reexame e, no mérito, pelo improvimento, devendo-se manter na íntegra o r. Parecer combatido.

É o relatório.

GCCCM-02



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



**GCCCM**

**TRIBUNAL PLENO**

**Sessão de:** 11/09/2013 **Item nº: 013\_**

**Processo:** TC-2963/026/10.

**Interessada:** Prefeitura Municipal de Tremembé.

**Responsável:** José Antonio de Barros Neto – Prefeito Municipal.

**Assunto:** Contas Anuais do Exercício de 2010.

**Requerente:** José Antonio de Barros Neto – Prefeito Municipal.

**Em exame:** Pedido de Reexame.

**Procuradores:** Marcelo Vianna de Carvalho (OAB/SP nº 151.068), Meire Xavier Simão (OAB/SP nº 190.831), Marco Antonio Queiroz Moreira (OAB/SP nº 115.666), Alexandre de Jesus Silva (OAB/SP nº 255.042) e Rodrigo Cardoso (OAB/SP nº 244.685).

**Acompanham:** TC-002963/126/10 e Expediente(s): TC-041421/026/09, TC-000597/014/10, TC-000681/014/10, TC-000769/014/10, TC-000873/014/10, TC-031833/026/10, TC-000311/014/11, TC-000488/014/11, TC-000527/014/11, TC-018792/026/11 e TC-025186/026/11.

**Em preliminar,**

Conheço o Pedido de Reexame, porque foi formulado por meio de instrumento adequado, através de parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 24/10/12 e apelo protocolado em 21/11/2012*).

**No mérito,**

Conforme se observa, os motivos determinantes à emissão do juízo desfavorável aos demonstrativos dizem respeito à insuficiente aplicação de recursos no ensino geral, com a utilização de apenas **18,73%** das receitas oriundas de impostos, descumprindo o artigo 212 da Constituição Federal; à afronta ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, considerando que foram aplicados **95,95%** dos recursos do FUNDEB; e à superação do limite de gastos com pessoal, estabelecido no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (**54,42%**).



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



Com relação aos gastos com pessoal, acolho os novos cálculos efetuados pela Assessoria Técnica, que apurou o percentual de 53,30%, refletindo, portanto, o atendimento ao limite imposto no artigo 20, inciso III, alínea “b” da LRF:

Receita Corrente Líquida	R\$ 56.628.673,33	100%
Despesa com pessoal inicialmente apurada (fls. 63 e 1001)	R\$ 30.874.741,89	54,42%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	(R\$ 103.403,74)	
(-) Indenizações e Restituições Trabalhistas	(R\$ 588.571,07)	
= Despesa apurada no Reexame	R\$30.182.767,08	53,30%

A dedução das “despesas relativas a exercícios anteriores” dos gastos com pessoal encontra respaldo no artigo 19, § 1º, IV, e também no § 2º, do artigo 18<sup>2</sup>, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação às indenizações e restituições trabalhistas, além do dispositivo legal mencionado pela Assessoria Técnica para a exclusão dessas despesas do limite dos gastos com pessoal (art. 19, § 1º, inciso I da LRF), destaco que o artigo 18 do mencionado diploma legal, que detalha as espécies remuneratórias que integram tal dispêndio, não faz qualquer referência às despesas de caráter indenizatório, que não se adicionam ao cômputo dos gastos.

Nesse sentido, caminhou o posicionamento esposado no Livro Lei de Responsabilidade Fiscal, NDJ, 3ª Edição, Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi:

*“Segundo o mestre Ivan Barbosa Rigolin, despesas com indenizações e com prêmios, não sendo nem constituindo quaisquer espécies remuneratórias – nem mesmo no sentido alargado que a essa expressão empresta o art. 18, caput, da LRF, e por maiores que sejam -, não se integram àquele somatório, escapando, portanto, à limitação de gasto prevista nos arts. 19 e 20, da mesma lei” (IOB-DCAP; outubro 2001).”*

Contudo, a Municipalidade manteve-se acima do limite prudencial de 51,30%, sujeitando-se às vedações do artigo 22 da LRF.

Com relação à aplicação no ensino, não há como acolher o pedido de inclusão de restos a pagar não quitados até 31/01/11 no cômputo dessas despesas, conforme a consolidada jurisprudência desta Corte.

Sobre o assunto, destaco voto que preferi no TC-2793/026/10 (Primeira Câmara, em Sessão de 23/10/12):

<sup>2</sup> Destaca a adoção do regime de competência para apuração dos gastos.



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



“Com relação aos **restos a pagar não quitados até 31/01/2011**, ainda que não desconheça os julgados citados pela Origem, não há como acolher sua pretensão no sentido de incluí-los no cômputo da aplicação no ensino.

De acordo com o disposto no artigo 69, § 5º da LDB (*repasse decendiais*) a Educação tem praticamente imediata disponibilidade financeira para suas despesas, inexistindo razões para que as elas não sejam liquidadas e quitadas até, no máximo, 31 de janeiro do ano subsequente. Além disso, o “caput” do artigo 212 da CF/88 estabelece que os Municípios devem aplicar **anualmente** 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante da arrecadação e transferência de impostos, no setor da educação.

A matéria não é nova nesta casa, e já foi enfrentada no julgamento das contas de Americana, relativas ao exercício de 2008, tratadas no processo TC-1541/026/08, sob a relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Fulvio Julião Biazzini, ocasião em que o Tribunal Pleno, em sessão de 11/05/2011, assim decidiu:

(...)

*“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).*

*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 ensino<sup>3</sup>, 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 janeiro<sup>4</sup>.*

<sup>3</sup> **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.

<sup>4</sup> **Contas da Municipalidade de Cotia, exercício 2001 – Relator e. Conselheiro Renato Martins Costa. Sessão do E.Tribunal Pleno do dia 01.06.05**

*“Os restos a pagar devem, pois, estar sempre cobertos com recursos depositados em conta específica; do contrário, não haveria sentido na obrigatoriedade do repasse.*

Assim, à vista da profunda alteração que representou em relação ao critério anteriormente em vigor (“regime de competência”), a jurisprudência desta Corte, depois de condescender com período de ajustamento à nova disciplina<sup>4</sup>, passou a exigir, já nas contas de 2000, o exato cumprimento da imposição legal. Nesse sentido, definiu que somente podem ser computadas as despesas de ensino inscritas em restos a pagar se presentes dois requisitos: a existência de cobertura financeira em conta específica; a liquidação até o final do primeiro mês do exercício seguinte.

É que o referido § 5º, do artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabeleceu que devem ser transferidos ao órgão responsável pela educação os “recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente”. Portanto, é absolutamente razoável que sejam computadas as despesas inscritas em restos a pagar liquidados, com





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



*Não há nenhuma novidade nessa posição, antes já conhecida dos Órgãos Jurisdicionados, até mesmo pela lição contida no Manual próprio desta E.Corte<sup>5</sup>.*

*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”.*

Não foi apresentada a documentação comprovando a aplicação da parcela diferida do Fundeb, no valor de R\$ 548.007,63 (4,05%), tampouco das “Despesas Próprias em Educação – Educação Básica (exceto Fundeb)”, na importância de R\$ 5.084.471,69, prevalecendo o montante apurado pela fiscalização e convalidado pela Assessoria Técnica, correspondente à cifra de R\$3.552.577,59.

Desse modo, verifico que o Município destinou 18,73% das receitas advindas de impostos no ensino geral, contrariando o artigo 212 da Constituição Federal.

---

recursos transferidos dentro do prazo legal, durante o correr de janeiro, período necessário e suficiente para adoção das providências normais de quitação das obrigações.

Dessa forma, na particular situação do autos, despesas liquidadas com recursos repassados à Prefeitura em 27 de dezembro de 2001 só poderiam ser computados como aplicação do aludido exercício se liquidadas até 31 de janeiro de 2002, o que efetivamente não ocorreu.

**Contas da Municipalidade de Monte Castelo, exercício 2004 – Relator e. Fulvio Julião Biazzi. Sessão do E.Tribunal Pleno do dia 09.05.07**

A respeito do dinheiro porventura existente junto às demais contas da Prefeitura, em valores que, na visão do Recorrente, suportariam os restos a pagar sem disponibilidade financeira, o argumento também não presta socorro ao Apelo, pois, conforme expressa regra nos §§ 5º e 6º, do artigo 69, da LDBE, se tais valores estivessem destinados à educação - sem esquecer que poderiam estar reservados a outro tipo de despesa, deveriam ter sido repassados às contas específicas, no prazo de 10 (dez) dias da sua arrecadação.

**Isto porque, da inteligência da regra invocada, conclui-se que não se pode trazer, a qualquer tempo, qualquer valor existente em outras contas, a finalidade de cobrir – formalmente, deficiência de caixa daquelas específicas da educação.**

No que diz respeito à consideração das despesas listadas pelo Recorrente, inscritas em restos a pagar e pagas até o final do exercício seguinte, conforme indicado pela Assessoria Técnica, já haviam sido consideradas, e só poderiam sê-las, para fins de fixação de percentual no parecer emitido (24,64%), as despesas quitadas até janeiro do exercício ulterior (R\$ 21.026,53), consoante decisões predominantes desta E. Casa.

<sup>5</sup> “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.

Caso 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”.



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



De acordo com os cálculos efetuados pela Assessoria Técnica especializada, os quais acolho (fls. 801/804 e 1009/1010), houve aplicação de apenas **95,95%** do total recebido do FUNDEB, deixando a Origem de comprovar a utilização do total da parcela diferida no primeiro trimestre de 2011, em desatendimento ao § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, restando pendente de aplicação o valor de R\$548.007,63.

Nessa conformidade, **voto pelo não provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de manter a r. decisão proferida pela E. Primeira Câmara, desfavorável à aprovação das contas, afastando-se, portanto, de seus fundamentos, a questão relativa à extrapolação do limite dos gastos com pessoal.

Ficam mantidas as demais recomendações e determinações constantes naquele r. Parecer.

GCCCM/02