



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



09-10-13

SEB

=====

23 TC-002609/026/10

Município: Boituva.

Prefeito: Assunta Maria Labronici Gomes.

Exercício: 2010.

Requerente: Assunta Maria Labronici Gomes – Prefeita à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 09-10-12, publicado no D.O.E. de 06-11-12.

Advogados: Milena Guedes Corrêa Prando dos Santos, Francisco Alberto Jolkesky de Almeida, Fernando Jammal Makhoul e outros.

Acompanham: TC-002609/126/10 e Expedientes: TC-000447/009/10, TC-000040/026/12 e TC-026156/026/13.

Procurador de Contas: Letícia Formoso Delsin.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 A E. Segunda Câmara, em sessão de 09-10-2012, emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BOITUVA**, exercício de 2010.

Para tanto, considerou caracterizados:

a) o descumprimento ao disposto no artigo 21, “caput” e § 2º, da Lei nº 11.494/07, uma vez que a Prefeitura aplicara 85,83% dos recursos do FUNDEB no ensino; e

b) as falhas apontadas pela Fiscalização nos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”, “Avaliação dos Programas Governamentais” (*impossibilidade de verificação do cumprimento dos indicadores e/ou metas idealizadas*), “Fidedignidade dos Dados Contábeis” (*inconsistências nos dados informados pelo Município ao Tribunal*); “Ordem Cronológica de Pagamentos” (*inobservância*), “Despesas com Saúde” (*falhas na informação ao Tribunal das receitas e despesas*), “Licitação e Contratos” (*imposições editalícias com caráter restritivo e indícios de direcionamento; potencial antieconomicidade do ajuste decorrente; inexecução das cláusulas pactuadas*) e “Instruções e Recomendações do Tribunal”.



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



1.2 Inconformada, a Prefeita Responsável ASSUNTA MARIA LABRONICI GOMES apresentou **Pedido de Reexame** (fls. 432/462) e demais documentos (fls. 463/485).

Em suas razões, alegou que o único motivo que ensejou a rejeição das contas do exercício de 2010 foi, na interpretação desta Colenda Corte, o não atendimento ao percentual mínimo de 95% de aplicação dos recursos do FUNDEB.

Apresentou o seguinte Demonstrativo de Aplicação no “Ensino”, após a apresentação de memoriais e instrução dos órgãos técnicos:

Total da Receita de Impostos e Transferidos	R\$ 61.303.122,84	100%
Despesas Eletivas da Educação	R\$ 9.361.343,35	
(+) Retenções do FUNDEB	R\$ 8.709.310,00	
Total das Despesas Eletivas	R\$ 18.070.653,35	29,44%
(-) Restos a Pagar não pagos até 31-01-2011	(R\$1.200.632,32)	
Total - Despesas Eletivas Ajustadas pela ATJ	R\$ 16.870.021,03	27,52%
Excesso de Aplicação além dos 25% CF	R\$ 1.544.240,32	2,52%

E, em relação ao “FUNDEB” demonstrou:

Total da Receita do FUNDEB	R\$ 20.954.775,12	100%
Despesas com Magistério – 60%	R\$ 13.533.796,45	
(-) Restos a Pagar não quitados até 31-01-2011	(R\$ 31.955,33)	
Total das Despesas com Magistério – 60%	R\$ 13.501.841,12	64,43%
Demais Despesas – 40%	R\$ 6.488.610,48	
(-) Restos a Pagar não quitados até 31-01-2011	(R\$ 2.200.968,17)	
Total das Demais Despesas – 40%	R\$ 4.287.642,31	20,46%
Total das Despesas com FUNDEB	R\$ 17.789.483,43	84,89%
(+) Excesso de Aplicação no Ensino	R\$ 1.544.240,32	
(+) Restos a Pagar até 31-03-2011	R\$ 196.750,09	
Despesas com FUNDEB – TCA-024468/026/11	R\$ 19.530.473,84	93,20%

Assim o valor faltante para que o mínimo de 95% seja atingido é de R\$376.562,52, correspondentes a 1,80%.

Esclarece que a atual gestão do Município de Boituva nunca teve suas contas rejeitas por este Tribunal, entretanto, após a decisão desta Corte, buscou auxílio junto ao Poder Judiciário para dirimir a



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



questão referente ao cômputo da Merenda Escolar como gasto na manutenção e desenvolvimento do Ensino.

Requer, assim, seja computado o valor de R\$913.898,58¹, gasto com merenda escolar no exercício de 2010, reconhecidamente como eletivos no ensino, em razão da pretensa decisão judicial, para os fins de recompor a parcela faltante de aplicação nos 95% do FUNDEB, que passaria, então, ao montante aplicado de R\$20.444.372,42 (97,56%).

Pleiteou, por fim, o provimento do apelo, com a reforma do parecer anteriormente exarado; e, dada a peculiaridade dos presentes autos, requereu finalmente:

✓ A suspensão do presente processo até a decisão judicial objeto da ação a ser intentada em razão da Medida Cautelar Inominada com pedido de liminar já apresentada (Doc. fls. 449/462);

✓ A juntada de eventual liminar a ser concedida pelo Poder Judiciário, no tocante à matéria pertinente;

✓ A realização de sustentação oral por oportuna, caso verificada sua necessidade pela origem;

✓ Autorização para vista e extração de cópia dos autos, tão logo concluída a instrução processual.

1.3 Instada (fl. 486), a Assessoria Técnica pronunciou-se:

a) Unidade de Cálculos (fls. 487) reiterou os cálculos de fl. 425 (voto condutor), que apontou a aplicação de 85,83% dos recursos do FUNDEB no exercício em exame pois, conforme disposto no inciso IV, do artigo 71 da LDB (Lei nº 9394/96), conjugado com a Deliberação TCA nº 35186/026/08, de 13-10-2008, despesas com merenda escolar não integram o computo das despesas com ensino.

b) Chefia de ATJ (fls.488/491) posicionou-se pelo não provimento do recurso em exame, diante da permanência dos desacertos que contaminaram a totalidade das contas.

1.4 O DD. Ministério Público de Contas (fls.492/495), de igual modo, concluiu pelo desprovemento do Pedido de Reexame, ressaltando que os gastos efetuados com a merenda escolar não podem ser

¹ Demonstrativo dos gastos com **Merenda Escolar**:
R\$ 971.571,38 - onerou os recursos de *Convênios* – merenda (fls. 441/442)
R\$ 913.898,58 - onerou os recursos *Próprios* (fls.442/443)
R\$ 1.885.469,96



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



computados no percentual mínimo de gasto com educação, porquanto a referibilidade existente é indireta, em razão da alimentação oferecida pela unidade escolar não se encontrar na cadeia de atividades de natureza educacional; citou a Deliberação contida no TCA-35186/026/08, publicada no DOE de 15-10-2008, que, de forma inequívoca, assentou a impossibilidade legal da inclusão de despesas com alimentação infantil e com uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino.

1.5 A D. Secretaria Diretoria Geral (fls. 496/499) manifestou-se pelo não provimento do pedido de reexame.

Acrescentou que a questão relativa à merenda escolar há muito se encontra sedimentada neste Tribunal, pela impossibilidade de aceitar os respectivos gastos no âmbito das despesas com ensino, nos termos da Deliberação TCA-35186/026/08.

Observou que o ajuizamento de pedido específico junto ao Poder Judiciário não ocasiona reflexo sobre a análise desse feito, diante da ausência de medida própria determinante quanto à suspensão do trâmite.

Em relação aos restos a pagar, pelo mecanismo decorrente da Lei nº 11.494/07, o acolhimento do valor poderá ser estendido até 31 de março do ano subsequente ao do exercício das transferências, desde que corresponda à parcela diferida (5%). Entretanto, neste caso, não há que falar em parcela diferida; aceita-se somente quando há o gasto mínimo de 95% das receitas do FUNDEB durante o exercício; no presente caso, o percentual chegou a 85,83%.

1.6 Deferi vista e extração de cópia dos autos (fl. 500 – DOE de 26-09-2013).

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 06-11-2012 (fl. 431), de sorte que o recurso, interposto em 06-12-2012 (fls. 432/485), é tempestivo.

2.2 Presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo



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



conhecimento do apelo.

3. VOTO - MÉRITO

3.1 O motivo determinante do parecer desfavorável às contas em questão residiu na insuficiente aplicação da totalidade dos recursos oriundos do FUNDEB, no prazo estabelecido pelo artigo 21, “caput” e § 2º, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007².

O Município empenhou, no exercício, 95,55% desses recursos, como informado pela Equipe de Fiscalização (fls. 28/29); foram glosados os restos a pagar não pagos até 31-01-2011, sendo R\$31.955,33 (60% - Magistério) e R\$2.200.968,17 (40% - Demais Despesas), passando o percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB para 84,89%; entretanto, quando da decisão originária (fl. 425), a Recorrente apresentou documentação comprobatória dos “restos a pagar – demais despesas” efetivamente pagos até 31-03-2011, no montante de R\$ 196.750,09; assim, o percentual de aplicação no FUNDEB passou a 85,83%³.

² “Artigo 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 artigo 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
(...)”

§ 2º - Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do artigo 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional”.

³ Demonstrativo da Aplicação de Recursos do FUNDEB:

Total da Receita de Impostos e Transferidos		R\$ 61.303.122,84	100%
Despesas Eletivas da Educação	R\$ 9.361.343,35		
(+) Retenções do FUNDEB	R\$ 8.709.310,00		
Total das Despesas Eletivas	R\$ 18.070.653,35		29,44%
(-) Restos a Pagar não pagos até 31-01-2011	(R\$1.200.632,32)		
Total - Despesas Eletivas	R\$ 16.870.021,03		27,52%
Excesso de Aplicação além dos 25% CF	R\$ 1.544.240,32		2,52%
Total da Receita do FUNDEB		R\$ 20.954.775,12	100%
Despesas com Magistério – 60%	R\$ 13.533.796,45		
(-) Restos a Pagar não quitados até 31-01-2011	(R\$ 31.955,33)		
Total das Despesas com Magistério – 60%	R\$ 13.501.841,12		64,43%
Demais Despesas – 40%	R\$ 6.488.610,48		
(-) Restos a Pagar não quitados até 31-01-2011	(R\$ 2.200.968,17)		
(+) Restos a Pagar pagos até 31-03-2011 (Voto)	R\$ 196.750,09		
Total das Demais Despesas – 40%	R\$ 4.484.392,40		21,40%
Total das Despesas com FUNDEB	R\$ 17.986.233,52		85,83%
Insuficiência de Aplicação	R\$ 2.968.541,60		14,17%



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



A Recorrente solicita a inclusão nos cálculos das despesas com ensino aquelas realizadas com “Merenda Escolar”, no montante de R\$913.898,58.

Este Egrégio Tribunal firmou critério para a inclusão de despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino; trata-se de interpretação adequada, ou seja, o de priorizar a qualidade do ensino oferecido na sala de aula. Dispêndios não necessários para esse objetivo específico só devem ser computados quando explicitamente previstos na lei de regência, no artigo 70 da LDB; do contrário, os recursos mínimos necessários para a boa qualidade do ensino acabarão sendo canalizados para gastos que, ainda que úteis, não são essenciais àquele objetivo.

Desta forma, como bem asseveraram a ATJ, SDG e MPC, é pacífico o entendimento desta Corte sobre a impossibilidade de se contar referida despesa no computo do “Ensino”, a exemplo da Deliberação desta Egrégia Corte TCA-35.186/026/08⁴, do artigo 70, IV da LDB (Lei nº 9394/96), do Manual “*O FUNDEB e o Financiamento da Educação*

4

DELIBERAÇÃO

TCA-35186/026/08

Dispõe sobre o cumprimento da Lei de Diretrizes e Bases no tocante à inclusão de gastos nos mínimos obrigatórios do Ensino.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, considerando que, nos autos do processo TC-003015/026/05, sob relatoria do Excelentíssimo Conselheiro CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA, em sessão do E. Tribunal Pleno realizada no dia 08-10-2008, discutiu-se a necessidade de orientação definitiva acerca da inclusão de gastos com alimentação infantil e uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino;

Considerando que, em alguns pouquíssimos casos isolados e diante das circunstâncias específicas dos correspondentes processos, admitiu-se pequenas importâncias a esse título para o completamento do mínimo obrigatório do Ensino;

Considerando, ainda, que o Tribunal de Contas, com vistas a preservar a segurança jurídica, à unanimidade, reafirmou seu pacífico entendimento de não admitir a inclusão desses gastos;

RESOLVE EDITAR DELIBERAÇÃO, do seguinte teor:

1 – Fica declarado e tenham as Prefeituras Municipais ciência de que **não há possibilidade legal da inclusão de despesas com alimentação infantil** e com uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino, cumprindo-lhes observar os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394, de 20-12-1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

2 – Publique-se.

São Paulo, 13-10-2008.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO Presidente

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA Relator

Publicado no DOE de 15-10-2008 página 47

Publicado no DOE de 23-10-2008 página 61

Publicado no DOE de 30-10-2008 página 63



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



Pública no Estado de São Paulo” de César Callegari – 4ª edição atualizada e ampliada – 2009 – Editora Aquariana – página 207⁵, além da vasta jurisprudência desta E. Corte⁶.

Em relação à interposição da Medida Cautelar Inominada pela Recorrente junto ao Poder Judiciário, como bem salientado pela SDG, não ocasiona reflexo sobre a análise desse feito, diante da ausência de medida própria determinante quanto à suspensão do trâmite. Ademais, nos termos do artigo 164 no Regimento Interno desta Corte *“O pedido de reexame terá prioridade sobre os demais processos, devendo ser apreciado até 31 de dezembro do ano subsequente ao do exercício em que foram apreciadas as contas”*; referidas contas foram julgadas em 09-10-2012, assim, o prazo final para julgamento é 31-12-2013.

3.2 E, finalmente, em relação à compensação prevista na

⁵ “5.3. Quais são as ações não consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino?
O artigo 71 da Lei 9.394/96 - LDB - **prevê que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:**

(...)

d) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social:

- **alimentação escolar** (mantimentos);
- pagamento de tratamentos de saúde de quaisquer especialidades, inclusive medicamentos;
- programas assistenciais aos alunos e seus familiares”. (g.n)

⁶ TC-003176/026/06 – Prefeitura Municipal de Palmital – E. Tribunal Pleno em 26-11-2008 , TC-003512/026/06 – Prefeitura Municipal de Ouroeste – E. Tribunal Pleno em 12-11-2008 e TC-002438/026/07 – Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos – E. Tribunal Pleno em 11-11-2009 – Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA.

TC-003191/026/06 – Prefeitura Municipal de Pirapozinho – E. Tribunal Pleno em 11-02-2009 e TC-003477/026/06 – Prefeitura Municipal de Hortolandia - E. Tribunal Pleno em 16-09-2009 – Relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO.

TC-001649/026/08 – Prefeitura Municipal de Monte Mor – E. Tribunal Pleno em 24-08-2011 – Relator E. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES.

TC-002120/026/07 – Prefeitura Municipal de Monte Mor – E. Tribunal Pleno em 21-07-2010 – E. Conselheiro CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA.

TC-003365/026/06 – Prefeitura Municipal de Pedra Bela – E. 1ª Câmara em 11-11-2008 , TC-003186/026/06 – Prefeitura Municipal de Peruibe – E. Tribunal Pleno em 16-09-2009 e TC-002332/026/07 – Prefeitura Municipal de Porangaba – E. Tribunal Pleno em 22-09-2010 - Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI.

TC-002122/026/07 – Prefeitura Municipal de Murutinga do Sul – E. 2ª Câmara em 31-03-2009, e TC-002195/026/07 – Prefeitura Municipal de Vinhedo – E. Tribunal Pleno em 30-09-2009 – E. Relator Conselheiro – FULVIO JULIÃO BIAZZI.



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



Deliberação TC-A-024468/026/11⁷, acompanho a manifestação constante do voto originário (fl. 425):

“Em tese, a hipótese dos autos poderia ensejar a compensação prevista na Deliberação TC-A-24468/026/11, segundo a qual no exercício em exame ainda é excepcionalmente admitido, no cálculo dos investimentos, o remanejamento do valor excedente aplicado com recursos próprios no ensino global para cômputo na insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB. Por outras palavras, nesse período a jurisprudência desta Corte⁸ admite compensar a parcela não aplicada no FUNDEB com o excesso de investimento no ensino global, com recursos próprios. Entretanto, não estão atendidas, na hipótese, as exigências da Lei n. 11.494/07. Verifica-se que a insuficiência da aplicação do FUNDEB no exercício (R\$ 2.968.541,60) é superior ao excedente do investimento de recursos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino, consoante previsto no artigo 212 da Constituição (R\$1.544.240,32), sendo

⁷ DELIBERAÇÃO (TC-A-024468/026/11)
O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, e na conformidade do artigo 114, inciso II, letra “c”, do Regimento Interno desta Corte;
Considerando o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, que determina a aplicação, pelos Municípios, de no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino;
Considerando o disposto no artigo 21 na Lei Federal n. 11.494/07, que determina a aplicação dos recursos do FUNDEB no exercício financeiro em que lhes forem creditados, ressalvada a permissão para aplicação de até 5% no 1º trimestre do exercício seguinte;
Considerando tratar-se de recursos oriundos de fontes distintas, cujas despesas devam ser contabilizadas em dotações orçamentárias específicas em atendimento ao artigo 72 da Lei Federal n. 4.320/64;
Considerando que o posterior remanejamento de despesas efetivamente empenhadas em determinada dotação fere o princípio contábil da oportunidade, bem como o necessário planejamento orçamentário;
Considerando que o não atendimento aos limites legais importa em falha grave que repercute no exame das contas anuais;
Considerando, finalmente, recentes decisões deste Tribunal relativas a contas municipais do exercício 2009 e pedidos de reexame do exercício 2008, que excepcionalmente admitiram o remanejamento do valor excedente aplicado no ensino global para cômputo na insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB, e com vistas a preservar a segurança jurídica, Faz saber que, a partir das contas anuais de 2011, não mais será admitida qualquer forma de integralizar as aplicações do FUNDEB que não tenham guardado rigorosa observância às disposições do artigo 21, § 2º, da Lei Federal n. 11.494/07, ainda que excedido o piso do artigo 212 da Constituição Federal.
Publique-se.
São Paulo, 20 de julho de 2011.
Publicado no DOE 28 de julho de 2011 - página 11

⁸ TC-000529/026/09, TC-000254/026/09, TC-001688/026/08, TC-000147/026/09, TC-000611/026/09, TC-000359/026/09, TC-000401/026/09, TC-001612/026/08, TC-001661/026/08, TC-001775/026/08, TC-001904/026/08, TC-001965/026/08 e TC-002047/026/08.



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



possível a compensação apenas de parte do valor faltante”.

3.3 As impropriedades apuradas nos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”; “Avaliação dos Programas Governamentais” (*impossibilidade de verificação do cumprimento dos indicadores e/ou metas idealizadas*); “Fidedignidade dos Dados Contábeis” (*inconsistências nos dados informados pelo Município ao Tribunal*); “Ordem Cronológica de Pagamentos” (*inobservância*); “Despesas com Saúde” (*falhas na informação ao Tribunal das receitas e despesas*); “Licitação e Contratos” (*imposições editalícias com caráter restritivo e indícios de direcionamento; potencial antieconomicidade do ajuste decorrente; inexecução das cláusulas pactuadas*) e “Instruções e Recomendações do Tribunal”, estão bem caracterizadas no relatório de Fiscalização, e não foram afastadas pelas razões de recurso, de modo que reforçam a manutenção do parecer desfavorável às contas.

3.4 Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da ATJ, SDG e MPC e voto pelo **não provimento** do Pedido de Reexame interposto, em especial, pelo não cumprimento do disposto no artigo 21 da Lei nº 11.494/07, posto que aplicado 85,83% dos recursos do FUNDEB, mantendo-se, portanto, incólume o r. parecer recorrido.

Sala das Sessões, 09 de outubro de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO