



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

09-11-10

CFA

=====
TC-002101/026/08

Prefeitura Municipal: Estância Balneária de Ubatuba.

Exercício: 2008.

Prefeito: Eduardo de Souza César.

Advogados: Antônio Sérgio Baptista, Cláudia Rattes La Terza Baptista, Monica Liberatti Barbosa Honorato e outros.

Acompanham: TC-002101/126/08, TC-000865/007/08, TC-008545/026/10 e TC-000583/014/09.
=====

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA**, exercício de 2008.

1.2 A auditoria *in loco* (fls. 27/107) apontou:

a) Planejamento e Execução Física (fl. 28) - Autorização, pela Lei Orçamentária Anual (LOA), para abertura de créditos suplementares até o valor correspondente a 25% da despesa, percentual superior ao da inflação estimada para o período.

b) Fiscalização das Receitas (fls. 32/33) - Divergência entre a arrecadação do IPVA informada pela Prefeitura e pela Secretaria da Fazenda do Estado.

c) Renúncia de Receitas (fls. 33/34) - Cancelamento indiscriminado de créditos da dívida ativa de R\$3.499.375,02, sem observância de pressuposto prescrito pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

d) Dívida Ativa (fls. 34/37) - Irregularidades nos registros.

e) Multas de Trânsito (fls. 37/38) - Recolhimento à menor dos valores devidos ao FUNSET.

f) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE (fl. 38) - Falta de proposta de programa de trabalho, com descrição dos projetos de infraestrutura de transportes, com os correspondentes custos unitários e totais e os cronogramas financeiros correlatos.

g) Royalties (fls. 39/40) - Aplicação incorreta da receita, contrariando os artigos 8º da Lei n. 7.990/89 e artigo 24 do Decreto n. 1/91.

h) Despesas com o Ensino (fls. 40/49) - Descumprimento do artigo 212 da Constituição, com aplicação total no ensino de apenas 22,60% da receita de impostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- i) Outras Despesas (fls. 59/73) - Irregularidades na utilização dos recursos e na prestação de contas de despesas sob regime de adiantamento.
- j) Influência do Resultado Orçamentário Sobre o Resultado Financeiro (fl. 74) - Diferença de R\$ 4.621.875,17 entre o resultado financeiro do exercício anterior e o do exercício em exame.
- k) Dispensas/Inexigibilidades de Licitação (fls. 77/81) - Compras e aquisições descumprindo os requisitos dos artigos 24, 25 e 26 da Lei n. 8.666/93.
- l) Contratos (fls. 83/92) - A contrapartida do contrato com o Banco Santander-Banespa, de R\$120.000,00, não vem sendo cumprida. Execução parcial dos objetos contratados com a SELETA AGÊNCIA FORNECEDORA DE PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS E DE PROFISSIONALIZAÇÃO DE TRABALHADORES LTDA. e com a PRESCON INFORMÁTICA ASSESSORIA LTDA. Descumprimento do contrato de gerenciamento da folha de pagamento celebrado com o Banco Santander, até mesmo no que concerne à contrapartida prevista, de R\$120.000,00.
- m) Ordem Cronológica de Pagamentos (fl. 92) - Descumprimento.
- n) Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 94/97) - Acréscimos nos pagamentos dos subsídios ao Prefeito e Vice-Prefeito, em desacordo com o artigo 39, § 4º, da Constituição.
- o) Tesouraria (fl. 97) - Disponibilidades financeiras da Prefeitura depositada em bancos privados. O sistema de informática não gerou de forma adequada os boletins de caixa e bancos em 2008.
- p) Livros e Registros (fl. 98) - Inconsistências entre os registros contábeis e os dados fornecidos ao Sistema AUDESP, a respeito da dívida ativa, da aplicação no ensino, da aplicação na saúde, da execução contratual e da Tesouraria/Almoxarifado/Bens Patrimoniais.
- q) Dois Últimos Quadrimestres - Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas (fls. 101/102) - Descumprimento do artigo 42 da LRF.

1.3 Acompanham os autos os seguintes expedientes:

- a) TC-000865/007/08 - O Prefeito encaminha cópia de declaração enviada ao Ministério da Fazenda, visando à obtenção de empréstimo, junto ao Banco do Brasil. O assunto foi abordado no relatório da auditoria, do qual constou que o Município estava na situação prevista no artigo 38, IV, "b" da LRF.
- b) TC-000583/014/09 - O suplente de Vereador da Câmara Municipal de Guaratinguetá José Luiz Moura Brasil



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

solicita análise de possível autorização para prestação de serviços de pavimentação em Rua do Município. Em fiscalização *in loco*, a auditoria efetuou pesquisa no sistema de pagamentos do Órgão nos exercícios de 2008 e 2009, com vistas ao registro de empenho de despesa para a empresa, apurado que a JVS ENGENHARIA não estava cadastrada no sistema e havia empenhamento de qualquer despesa, no período, a favor dela. Verificou, ainda, a inexistência de processos de pagamentos, autorização de prestação de serviços e prévio empenho de despesa em favor da citada empresa, como determina o artigo 60 da Lei n. 4.320/64. Ressaltou que o contrato de prestação de serviços de 03-11-08 (fls. 1452/1455 do anexo-VIII) versa sobre avença entre particulares (JVS Engenharia X José Luiz Moura), sem qualquer reflexo na Administração Direta ou Indireta do Município de Ubatuba.

c) TC-8545/026/10 (cópia do TC-000837/014/09) - José Luiz Moura Brasil, Suplente de Vereador da Câmara Municipal de Guaratinguetá, solicita que durante a auditoria das contas de 2007/09 da Prefeitura de Ubatuba seja analisado possível fracionamento de obra. A auditoria reportou-se à existência do TC-583/014/09, supramencionado, sobre possíveis irregularidades nos serviços de execução de mão de obra de pavimentação da Rua Gaivotas, em Ubatuba, do qual fez constar o resultado de suas constatações.

1.4 O Prefeito ofereceu justificativas (fls. 122/167) e documentos (pastas anexas), sustentando:

a) Planejamento e Execução Física - A LOA estabeleceu o limite de até 25% para abertura de créditos suplementares durante o exercício, cumprindo a Constituição.

b) Fiscalização das Receitas - O valor arrecadado com o IPVA é lançado pelo Município de acordo com a quantia efetivamente depositada em sua conta pelo Estado, que é obtida nos extratos bancários. A diferença apresentada decorre da retenção do FUNDEB, que não é informada pelo Banco (doc. 2).

c) Renúncia de Receitas - Nos termos da Lei n. 1.011/89 (doc. 3), a Prefeitura concede remissão de crédito de IPTU aos contribuintes com renda familiar até determinado limite. Essa norma é anterior à LRF e o benefício vem sendo considerado regular por esta Corte.

d) Dívida Ativa - Conforme relações anexadas à defesa (doc. 4), os valores constantes do relatório da auditoria estão corretos e coincidem com o lançado no balanço patrimonial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

e) Multas de Trânsito - O Município recolheu quantia a maior ao FUNSET, recebendo devolução, conforme documentos anexados (doc. 5), não havendo irregularidade.

f) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - A proposta de trabalho com os recursos da CIDE foi realizada e totalmente executada (doc. 6), razão pela qual o apontamento deve ser afastado.

g) Despesas com o Ensino - As despesas inscritas em restos a pagar no exercício devem ser computadas no cálculo dos investimentos, ainda que não tenham sido quitadas até 31-01-09. Embora o pagamento, até a referida data, tenha sido de R\$259.757,76, a diferença, de R\$959.735,02, deve ser considerada. A exclusão desse valor não é correta. Também devem integrar o cálculo despesas inscritas em restos a pagar em 2007 e não computadas, naquele exercício (doc. 8). Nos termos da jurisprudência desta Corte, esses valores, porque não integraram o cálculo do exercício em que foram empenhados, devem ser considerados no exercício do pagamento. Portanto, devem ser reintegrados no cálculo de investimento os restos a pagar inscritos em 2007 e quitados em 2008, de R\$ 682.604,58, Também devem ser computadas as seguintes despesas: com aquisição de gêneros alimentícios (R\$193.120,98); com a FUNDAÇÃO CENTRO DE PESQUISAS E PROTEÇÃO A TARTARUGAS MARINHAS - TAMAR (R\$ 30.000,00); com precatórios e honorários relativos à área da Educação (R\$ 140.619,78, doc. 9); com a contratação do INSTITUTO DE NEFROLOGIA LTDA. - INEFRO (doc. 9-A e 9-B), de R\$ 70.828,61; com gás de cozinha (R\$2.949,50); com parcelamentos de débitos junto ao INSS de R\$1.086.891,54 (doc. 10); com pessoal da merenda (R\$2.258.136,32); com 21% da despesa com a contratação da VERDURAMA COMÉRCIO ATACADISTA DE ALIMENTOS LTDA., parcela correspondente a R\$ 281.940,74 (doc. 12). Considerados esses valores, justificados e comprovados com os documentos agora juntados, o Município aplicou no ensino 26,66% das receitas de impostos e transferências, conforme tabela de fl. 148, superando o limite mínimo fixado pelo artigo 212 da Constituição.

h) Outras Despesas - Objetivando eliminar as falhas apontadas, a Coordenadoria de Controle Contábil elaborou o Memorando n. 232/09, enviado a todas as Secretarias, apontando a obrigatoriedade do cumprimento dos requisitos da Lei n. 506/77 e do Decreto 3.717/01 (doc. 13).

i) Dispensas/Inexigibilidades de Licitação - Ficou comprovado que a Prefeitura não utilizou artimanhas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

para efetuar compras diretas. As licitações foram amplamente divulgadas e seus editais retirados por diversas empresas, que não participaram dos certames por motivos próprios.

j) Contratos - O Banco Santander deixou de efetuar o depósito de R\$120.000,00, relativo a 2008. No entanto, em 2009 efetuou a contrapartida em dobro, de R\$ 240.000,00, valor aplicado na conta do Fundo Municipal de Habitação, para utilização em áreas de risco e de baixa renda (doc. n. 26). A Prefeitura notificou o banco para efetuar o depósito dos juros relativos ao atraso de pagamento (doc. 27), razão pela qual a falha pode ser relevada. Todas as falhas em execução contratual foram sanadas.

k) Ordem Cronológica de Pagamentos - O pagamento apontado é específico, com recursos de convênio e ordem cronológica própria (doc. n. 31).

l) Subsídios dos Agentes Políticos - A Lei municipal n. 1.994/00 claramente determina que a revisão aplicada à remuneração dos servidores se estende aos subsídios dos agentes políticos. Assim, não cabe falar em ausência de lei específica, uma vez que as duas revisões aplicadas foram fundamentadas nas Leis Municipais n. 2.315/03 e n. 2.505/05. O assunto já foi analisado em autos apartados (TC-800165/616/05), sendo considerada regular por essa Corte (doc. n. 33). O mesmo ocorreu em casos análogos de Teodoro Sampaio (doc. n. 34) e Penápolis (doc. n. 35), nos quais a revisão geral anual estava prevista somente no ato fixatório dos subsídios.

m) Tesouraria - As contas existentes em bancos privados são de pequeno valor e se referem a pagamentos de contribuintes que escolhem o seu próprio banco. A movimentação existente nessas contas se resume a transferências para banco oficial.

n) Livros e Registros - As falhas apontadas não comprometem as contas e estão sendo regularizadas, como poderá ser verificado na próxima inspeção.

o) Dois Últimos Quadrimestres - Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas - Nos valores inscritos em restos a pagar em 2008 estão incluídos os encargos sociais que foram quitados em janeiro/2009 (doc. n. 36). Os encargos da Prefeitura, vincendos e relativos a parcelamento, são descontados do FPM. Assim, não devem compor o cálculo, pois os recursos depositados em caixa em 31-12-08 não foram utilizados para pagamento desses encargos. Assim sendo, a Prefeitura não fechou o exercício em situação deficitária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1.5 O Setor de Cálculos (fls. 169/188) conferiu todos os cálculos. Entendeu que é cabível uma única alteração: a reinclusão do valor de R\$668.529,85, correspondente aos pagamentos de despesas inscritas em restos a pagar em 2007 e não computadas nas contas desse exercício, efetuados no período de 01-02-08 a 31-12-08. Destacou que, ainda assim, o investimento total no ensino se mantém abaixo do mínimo exigido pelo artigo 212 da Constituição, correspondendo a 23,38% da receita de impostos, inclusive transferido. Confirmou os percentuais apurados pela auditoria referentes aos investimentos de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério na educação básica (73,66%). Igualmente ratificou a utilização total do FUNDEB recebido em 2008 (100%), atendendo ao artigo 21 da Lei n. 11.494/07 (Lei do FUNDEB).

A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 189/190) disse que, em termos gerenciais, houve superávit orçamentário de R\$885.809,61, correspondentes a 0,63% da receita arrecadada, pois glosou o repasse financeiro de R\$ 10.598.325,00 (fl. 32 do anexo I, cópia anexa). Apesar dos resultados contábeis favoráveis, entendeu que o descumprimento do artigo 212 da Constituição e do artigo 42 da LRF, além da diferença financeira apurada, enseja a reprovação das contas.

A Chefia do órgão técnico (fls. 191/196), considerando a falta de aplicação do percentual mínimo de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (23,38%) e o desrespeito ao artigo 42 da LRF, também, propôs a emissão de parecer desfavorável às contas.

1.6 No mesmo sentido concluiu a SDG (fls. 197/198). Propôs comunicação da conclusão desta Corte a respeito do descumprimento do artigo 42 da LRF, diante do que prescreve o artigo 359-C do Código Penal.

1.7 O Prefeito obteve vista e cópia dos autos (fl. 200).

1.8 Os autos integraram a ordem do dia da sessão desta Câmara de 31-08-10 (fls. 205/221).

Depois do relatório da E. Substituta de Conselheiro MARIA REGIANA PASQUALE, a E. Advogada da Prefeitura, DRA. CLAUDIA RATTES LA TERZA BAPTISTA, proferiu sustentação oral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Disse, em relação à aplicação total no ensino, que o Município já contestou as diversas exclusões de despesas, promovidas pela auditoria.

Reportou-se, então, à defesa apresentada, para se concentrar em três questões.

Inicialmente, sustentou que fere o artigo 69, § 5º, da Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) o entendimento desta Corte, em relação aos restos a pagar do ensino para os quais havia disponibilidade financeira na conta do Ensino, mas não foram pagos até 31 de janeiro. Ao impor a obrigatoriedade dos repasses decendiais para as contas de ensino, a LDB buscou garantir que os recursos do setor não fossem utilizados em outras áreas e situações. Em 2008 a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) editou Portaria, denominada Manual da Despesa Nacional, aplicável também aos Municípios e, na segunda edição, Manual de Contabilidade Pública. Essa segunda edição foi baixada pela Portaria Conjunta STN SOF n. 2, de 06-09-09. Esse Manual é norma aplicável a todos os entes da Federação, facultativa para 2010, mas obrigatória em 2011 para a União, em 2012 para os Estados e em 2013 para os Municípios.

Aduziu que esse Manual prescreve que se a receita que ampara o empenho pertence ao exercício e serviu de base, dentro do princípio do equilíbrio orçamentário, para fixação da despesa autorizada, a despesa que for empenhada com base nessa receita, pertence ao exercício. Portanto, se o Município auferir receita e com base nessa receita realizar o empenho, ainda que esse empenho não tenha sido processado a receita deverá ser considerada. A regra somente será desconsiderada se a disponibilidade em conta for utilizada no exercício seguinte para abertura de um crédito adicional. É a única situação em que o empenho deve ser desconsiderado.

Acrescentou que há inúmeros motivos para a adoção dessa regra, sobretudo a padronização dos procedimentos contábeis orçamentários dos três níveis de Governo, necessária para garantir a consolidação das contas nacionais na forma estabelecida na LRF. Por isso é que se deve considerar o recurso que dispõe de receita em conta corrente. As ações relacionadas ao Ensino não são estanques. Quando este Tribunal afirma não computar a despesa não quitada diz, em última análise, que as ações do ensino são estanques. Mas não são. Elas também são planejadas. Muitas vezes, o Município dá início a procedimento para aquisição de bens, serviços ou obras que só se materializam em outro exercício, e vão supondo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

fornecer material para o ano seguinte. Não são ações estanques. O planejamento é processo contínuo, dinâmico, e não pode ser desconsiderado. Nesse contexto se inserem as despesas inscritas em Restos a Pagar, que apesar de inscritas em 31 de dezembro, e não pagas até 31 de janeiro, beneficiaram o Ensino e devem ser consideradas no exercício se de fato havia receita disponível para aquela finalidade na conta específica do ensino.

Destacou, como segundo ponto relacionado ao Ensino, o parcelamento de INSS e o precatório empenhado e pago no exercício. A Assessoria Técnica se opõe a computar esse débito, porque corresponderia a despesa de outro exercício. Mas o fato é que ela foi empenhada e paga no exercício. Não há referência a que tenha sido empenhada em outro exercício. O cômputo dessa despesa já foi aceito nos exercícios anteriores. Ela corresponde a uma parcela, como outras empenhadas na Educação e quitadas com seus recursos em exercícios anteriores, e nunca excluídas por este Tribunal. A questão, portanto, é de segurança jurídica.

Em relação ao artigo 42 da LRF, a sustentação oral realçou que entre as despesas que compõem o cálculo da indisponibilidade financeira do final do exercício algumas são, no dizer do DD. Secretário Diretor Geral desta Corte, "*despesas incompressíveis*", inadiáveis, que não podem ser alcançadas por essa norma. Em nenhum momento a Auditoria disse que essas despesas foram assumidas nos oito últimos meses do mandato e que não poderiam ser honradas no exercício. Assim, é imprescindível verificar a natureza dessas despesas.

A E. Advogada pleiteou, portanto, a emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

Encerrada a sustentação oral, a Eminentíssima então Relatora retirou os autos da ordem do dia, para melhor refletir sobre as questões suscitadas.

1.9 Em 15-09-10 o Prefeito apresentou razões e documentos complementares (fls. 226/307).

Discordou da indicação dos órgãos técnicos desta Corte, de que devem ser excluídos do cálculo de investimento no ensino valores referentes à aquisição de gêneros alimentícios e gás de cozinha, tendo em vista que esses bens atenderam a necessidades da Secretaria da Educação, destinando-se principalmente ao fornecimento de lanches para palestrantes e professores durante cursos de capacitação que duram todo o dia.

Insistiu em que a merenda escolar é fornecida por empresa terceirizada, com material e mão de obra, o que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

comprova que os gêneros alimentícios impugnados não foram adquiridos para a alimentação de alunos.

1.10 Em 28-09-10, os autos foram retirados da ordem do dia da Câmara, a meu pedido (fl. 225).

1.11 Pareceres anteriores:

2005: favorável, com recomendações à Prefeitura: observar as normas que regem a elaboração da LOA, a escrituração contábil e as licitações; autorizar apenas despesas de interesse público; regularizar seu quadro de pessoal; cumprir as Instruções e recomendações desta Corte. Determinou a análise em autos próprios dos pagamentos efetuados aos agentes políticos (TC-2983/026/05, publicação em 29-08-07).

2006: favorável (TC-3435/026/06, publicação em 26-02-09).

2007: favorável, recomendando: adotar mediação para evitar a repetição das falhas evidenciadas. Determinou a formação de autos apartados para análise dos pagamentos a maior ao Prefeito e Vice-Prefeito (TC-2572/026/07, publicação em 16-10-09).

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra irregularidades graves, suficientes, ainda quando isoladas, para comprometer as contas.

2.2 Assim é que o Município não realizou o investimento mínimo no ensino, exigido pelo artigo 212 da Constituição e correspondente a 25% da receita de impostos, inclusive transferidos.

A auditoria *in loco* e os órgãos técnicos desta Corte avaliaram criteriosamente toda a documentação referente à receita e à despesa, à luz da legislação que disciplina o assunto, sobretudo os preceitos da Constituição, da LDB e da Lei do FUNDEB, promovendo a exclusão do cálculo das despesas que não podem ser consideradas e concluindo que o investimento correspondeu a apenas 23,38% da receita de impostos. A infração é, por sua natureza, incontornável, eis que caracteriza descumprimento de limite fixado pela Carta Política do País, e insanável, pois os recursos suprimidos da educação já geraram irrecuperável dano para os alunos.

As normas invocadas nas manifestações finais do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Prefeito Responsável são substantivamente contábeis e de aplicação prevista para exercício futuro, pelo que não repercutem no método de cálculo do investimento do ensino, que é extraído da Constituição, da LDB e da Lei do FUNDEB e esmiuçado por jurisprudência já assentada nesta Corte.

Em princípio, só podem ser computadas no cálculo despesas empenhadas, liquidadas e quitadas no exercício examinado. A aplicação dos recursos no ensino somente se efetiva quando ela é paga, quitada. A se entender de outro modo, seria possível que, sem pagar um único centavo, o Administrador pudesse ter suas contas aprovadas, porque se limitou a contrair obrigações que apenas inscreveu em restos a pagar, deixando a efetiva quitação para exercício(s) ou, quiçá, mandato(s) futuro(s).

A LDB estabeleceu um único temperamento a esse princípio, ao instituir, no artigo 69, § 5^o¹, o sistema de repasses decendiais à conta da educação, pela qual se operam os pagamentos das despesas do setor. Diante da prescrição legal referida, os recursos arrecadados pelo Município do vigésimo primeiro dia até o final de dezembro somente estarão disponíveis para utilização no ensino depois de 10 de janeiro do ano seguinte, sendo razoável que se acrescente o prazo para as providências burocráticas de efetivação do pagamento. Posteriormente, o artigo 21 da Lei do FUNDEB, criou uma segunda e última exceção, permitindo que até 5% dos recursos oriundos do Fundo sejam aplicados no primeiro trimestre do ano seguinte. Daí a jurisprudência reiterada desta Corte, que computa no exercício as despesas nele inscritas e quitadas até 31 de janeiro do ano seguinte. Trata-se de entendimento sedimentado há anos, não havendo motivo razoável para alterá-lo.

Despesas quitadas a partir de 31 de janeiro, caso atendam às demais prescrições legais, serão computadas apenas no exercício em que ocorreu a quitação.

Pouco importa a existência, ou não, de disponibilidade financeira para a despesa. O que a

¹ § 5^o 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 subseqüente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição exige é efetiva aplicação, investimento, dispêndio, pagamento. Manter dinheiro depositado não melhora o ensino, nem traz proveito aos alunos, que podem ter deixado a escola no período seguinte.

Nesse sentido o decidido nas contas da Prefeitura de Cotia nos autos do TC-1708/026/01, exercício 2001 - Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, sessão do E. Tribunal Pleno de 1º-06-05².

Por outras palavras, o entendimento que prevalece é o que o artigo 212 da Constituição (que exige efetivo investimento mínimo no ensino), o artigo 69 da LDB e o artigo 21 da Lei do FUNDEB estipulam critério específico para apuração do efetivo investimento mínimo no ensino, necessário a assegurar a prioridade definida pela Carta Política (artigos 205/214) à educação. Trata-se de critério próprio para aferição do investimento mínimo, para o qual em nada interfere o regime contábil das despesas, de que trata a Lei n. 4.320/64 e outras regras contábeis.

O precedente invocado por SDG, relatado neste

² Inicialmente, vale lembrar que o comando do artigo 69, § 5º, da Lei n. 9.394/96, estabelece a obrigação de repasses aos órgãos responsáveis pela educação, no prazo de 10 dias, dos recursos a serem destinados ao ensino, não mais se justificando a existência de restos a pagar sem o devido suporte financeiro e, menos ainda, o cômputo dos correspondentes valores como efetiva aplicação no setor.

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 disciplina², 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 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 dos 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Plenário pelo E. Conselheiro FULVIO JULIÃO BIAZZI (TC-002468/026/07) é expressivo:

Agora, a respeito das considerações do Recorrente quanto à sobreposição das normas estabelecidas pela Lei 4.320/64 sobre as disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, igualmente, não devem prosperar.

Na verdade, a disciplina dessas matérias deve ser sempre interpretada de maneira harmônica³, razão pela qual não paira qualquer vício de inconstitucionalidade.

Isso porque 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).

Nesse sentido, a CF/88 determina, taxativamente, que os Municípios apliquem anualmente 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212). Para tanto, ainda sob o lastro constitucional (art. 22, XXIV⁴), a Lei de Diretrizes e

³ Moraes, Alexandre de. *Direito Constitucional - 7ª Edição*. São Paulo, Atlas, 2000, pp. 41/44. - "O conflito entre direitos e bens constitucionalmente protegidos resulta do fato de a constituição proteger certos bens jurídicos (saúde pública, segurança, liberdade de imprensa, integridade territorial, defesa nacional, família, idosos, índios, etc.), que podem vir a envolver-se numa relação do conflito ou colisão. Para solucionar-se esse conflito, compatibilizando-se as normas constitucionais, a fim de que todas tenham aplicabilidade, a doutrina aponta diversas regras de hermenêutica constitucional em auxílio ao intérprete.

A Constituição Federal há de ser sempre interpretada, pois somente por meio da conjugação da letra do texto com as características históricas, políticas, ideológicas do momento, se encontrará o melhor sentido da norma jurídica, em confronto com a realidade sociopolítico-econômica e almejando de sua eficácia.

(...)

A aplicação dessas regras de interpretação deverá, em síntese, buscar a harmonia do texto constitucional com suas finalidades precípua, adequando-as à realidade e pleiteando a maior aplicabilidade dos direitos, garantias e liberdades públicas.

⁴ Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Bases da Educação⁵ impôs a transferência regular dos recursos - a cada 10 (dez) dias, para as contas vinculadas ao ensino, exatamente para garantir o cumprimento da vontade do legislador constituinte.

Não há nenhuma novidade nessa posição, antes já conhecida dos Órgãos Jurisdicionados.

Especificamente as despesas com alimentação não estão entre as que devem ser consideradas, nos termos dos artigos 70 e 71 da LDB. Elas são lícitas e aceitas pelo ordenamento jurídico; apenas não integram o cálculo de investimento no ensino. O mesmo ocorre com outras despesas concernentes, que não repercutem diretamente sobre a qualidade do ensino. Em relação a pagamentos de débitos previdenciários e de precatórios pertencentes a outros exercícios não há comprovação nos autos de que deixaram de ser computados nos exercícios a que se referem, o que é necessário para evitar abatimento em duplicidade.

2.3 Ademais, a Administração afrontou o artigo 42 da LRF. Consoante demonstra o item 14.1.1 do relatório da auditoria (fl. 101), a liquidez em 30-04, de R\$ 12.656.555,52 transformou-se, no final do exercício, em iliquidez (R\$ 135.676,58). Evidente, portanto, a prática da conduta reprovável, qual seja, a gerar, para o exercício e mandato seguintes, durante o período eleitoral, situação financeira pior que a existente.

Neste ponto não merece acolhida o pleito da defesa de descontar os encargos sociais pagos no início do ano seguinte. Um único critério é utilizado para apuração da disponibilidade financeira em 30 de abril e em 31 de dezembro e não há razão para utilizar critérios diferentes.

A infração é de tal gravidade que tipifica crime, nos termos do artigo 359-C, do Código Penal.

2.4 Nesse contexto, outras impropriedades subsistentes nas contas, nos itens "Planejamento e Execução Física", "Royalties", "Outras Despesas", "Dispensas/Inexigibilidades de Licitação", "Contratos", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Livros e Registros"—, embora de menor gravidade e isoladamente insuficientes para comprometer a totalidade das contas, atuam como reforço da conclusão desfavorável à aprovação das mesmas.

⁵ V. nota de rodapé n. 2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2.5 Por outro lado, os autos informam que, na saúde, o Município investiu, no exercício, 20,8% da receita de impostos, cumprindo o artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 53/56).

Também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 73,6% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração do Magistério da educação básica. Além disso, aplicou a totalidade desses recursos transferidos durante o exercício, atendendo ao disposto no artigo 21 da Lei n. 11.494/07 (fls. 169/188).

As despesas com pessoal corresponderam a 41,8% das receitas correntes, atendendo o artigo 20, III, "b" da LRF (fl. 99).

A receita prevista foi de R\$ 120.903.882,00, a realizada de R\$ 140.099.299,71 e a receita corrente líquida de R\$ 146.879.942,34.

O exercício apresentou superávit orçamentário de 8,2% e, em 2007, de 1,7% (cf. demonstrado pela Auditoria fl. 73). O resultado financeiro⁶ apresentou déficit de R\$ 752.312,84 e, em 2007, de R\$ 3.362.884,42. O estoque de restos a pagar foi de R\$ 14.675.680,69 e, em 2007, de R\$ 13.778.901,07 (fl. 99). O estoque da dívida ativa foi de R\$ 150.269.446,69 e, em 2007, de R\$ 136.282.024,64 (fl. 34).

2.6 A questão referente aos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito⁷ foi resolvida ao ensejo da análise das contas de 2005. Foi formado o apartado TC-800165/616/05, no qual o E. Conselheiro ROBSON MARINHO decidiu pela regularidade do procedimento adotado pela Prefeitura e determinou o arquivamento do feito.

2.7 Nos termos das Instruções deste Tribunal foram analisados em processos específicos os Repasses Públicos ao Terceiro Setor (TC-1083/011/09, sob minha relatoria). Do mesmo modo, a admissão de pessoal mediante concurso e por tempo determinado, o Instituto de Previdência do Município de Ubatuba, as aposentadorias e as pensões concedidas no

⁶ Dados de fls. 74 do relatório da Auditoria e 34 e 48 do Anexo I:

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2007	10.686.199,92	14.049.084,34	(3.362.884,42)
2008	14.540.004,11	15.292.316,95	(752.312,84)

⁷ Nas contas de 2007, o E. Conselheiro EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO determinou a formação de apartado (TC-800149/616/07), que está em fase de instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

exercício fiscalizado (fl. 93).

Os expedientes anexos, TC-000865/007/08, TC-000583/014/09 e TC-8545/026/10 (considerados no item 1.3, *retro*) e o acessório TC-2101/126/08 (acompanhamento da gestão fiscal) tratam de assuntos abordados no relatório da auditoria e serviram de subsídio para o exame das contas. Devem, pois, permanecer apensados a estes autos.

2.8 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas em exame.

Cópia do parecer e das correspondentes notas taquigráficas será encaminhada à consideração do Ministério Público.

Determino que os expedientes anexos, TC-000865/007/08, TC-000583/014/09, TC-8545/026/10 e TC-2101/126/08, permaneçam apensados a estes autos.

2.9 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 09 de novembro de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO