



CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 20/11/19

ITEM Nº14

PEDIDO DE REEXAME

14 TC-002407/989/19 (ref. TC-004168/989/16)

Município: Chavantes.

Prefeito(s): Osmar Antunes.

Exercício: 2016.

Requerente(s): Osmar Antunes – Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 04-12-18, publicado no D.O.E. de 24-01-19.

Advogado(s): Maria Natalha Delafiori (OAB/SP nº 296.180), Araí de Mendonça Brazão (OAB/SP nº 197.602) e Maria Bernadete Betiol (OAB/SP nº 266.054).

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalização atual: UR-4 – DSF-I.

RELATÓRIO

A Colenda Primeira Câmara (sessão de 04.12.18) emitiu parecer desfavorável à aprovação das CONTAS DO PREFEITO DE CHAVANTES, relativas ao exercício de 2016 (Parecer no evento 90.1 do TC-004168/989/16 – publicado no DOE de 24.01.19), à vista da insuficiente aplicação de recursos próprios no ensino (24,87%), verificando-se resultados insatisfatórios do setor educacional no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (i-EDUC do IEGM), e da situação financeira do Município, que registrou déficit financeiro (R\$ 5.169.806,54) correspondente a quase 02 (dois) meses de arrecadação, falta de liquidez para amparar os compromissos de curto prazo (R\$ 0,42



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

para suportar cada R\$ 1,00 de débito) e excesso de alterações orçamentárias (16,23%).

Em **Pedido de Reexame**, o Ex-Prefeito pugna pelo retorno da glosa relativa à compra de gêneros alimentícios, por não se tratar de despesas vinculadas à merenda escolar, mas de pequenos gastos com a distribuição de alimentos aos alunos em datas comemorativas, tais como festa junina, projetos promovidos pelas escolas e dia das crianças, bem como de aquisição de itens como açúcar e café, ofertados a servidores e profissionais do magistério.

A propósito dos empenhos quitados após 31 de janeiro de 2017, o Recorrente argumenta no sentido da impossibilidade de ser responsabilizado, pois os recursos financeiros haviam sido devidamente vinculados, cabendo ao novo gestor realizar os respectivos pagamentos.

De outra parte, caso não sejam acatadas as razões supramencionadas, pleiteia a inclusão, no cômputo do gasto educacional, de despesas com remuneração de merendeiras, conforme fichas financeiras anexas, no valor total de R\$ 139.894,00, as quais, por um equívoco contábil, não haviam integrado o cálculo dos dispêndios da espécie.

Quanto às finanças municipais, o Responsável defende a regularidade da abertura de créditos suplementares à conta do superávit financeiro no montante de R\$ 739.469,24, por se tratar de recursos vinculados. Da mesma forma, alega que a abertura de créditos especiais, sob a ótica do excesso de arrecadação, durante o exercício de 2016, se deu pela necessidade de executar ações governamentais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

atreladas a fontes de receitas cuja utilização é de responsabilidade do Município (QSE, CIDE, Royalties, PAB Fixo e Convênio com o Ministério das Cidades).

Por fim, argumenta que, tendo em vista a grave crise que atingiu o país e se estendeu pelo exercício de 2016, fazendo com que as metas fiscais fossem revistas em praticamente todos os entes da federação, não se pode exigir do Executivo cumprimento rigoroso do equilíbrio, mormente diante dos reflexos negativos nas transferências de recursos obrigatórios e na arrecadação de receitas próprias.

Assim, pede que este Tribunal acolha o presente Pedido de Reexame, reformando-se a decisão de primeira instância para que, desta feita, seja emitido parecer favorável às contas do Executivo de Chavantes do exercício de 2016.

Setor Especializado da ATJ (evento 22.1) opinou pela manutenção das glosas efetuadas pela Fiscalização, pois a razões recursais são transcrições da defesa analisada e refutada em primeiro grau de jurisdição (TC-004168/989/16). Além disso, considerou improcedente o pedido de inclusão dos gastos com a remuneração das merendeiras, por não haver, na documentação apresentada, comprovação de que os vencimentos e vantagens fixas dessas profissionais haviam sido contabilizados em dotações estranhas à educação, deixando de integrar os cálculos iniciais do Setor. Concluiu, portanto, pela manutenção do percentual de aplicação de 24,87% dos recursos próprios no ensino, em descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

Da mesma forma, sob a vertente econômico-financeira, **ATJ** (evento 22.2) pugnou pela manutenção do parecer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

desfavorável à aprovação das contas, pois as razões recursais não trouxeram elementos capazes de afastar o desequilíbrio fiscal verificado no período em análise, notadamente diante do elevado déficit financeiro, equivalente a quase dois meses da arrecadação municipal e composto majoritariamente por restos a pagar processados.

Por conseguinte, **ATJ Jurídica** (evento 22.3) e **Chefia de ATJ** (evento 22.4) manifestaram-se pelo conhecimento e não provimento do pedido de reexame.

Da mesma forma, o d. **Ministério Público** (evento 35.1) entendeu que os argumentos trazidos em sede de reexame não se mostraram aptos a afastar as máculas antes consignadas, eis que, apesar das justificativas apresentadas, o juízo desfavorável às contas do exercício 2016 permanece diante das violações ao ordenamento pátrio.

É o relatório.

GCECR
CMB



TC-002407/989/19

VOTO

Preliminar

Recurso em termos, dele **conheço**.

Mérito

A decisão recorrida censurou falta de aplicação do mínimo constitucional no ensino, à vista das glosas da Fiscalização, que reduziram para 24,87% o índice empregado pela Municipalidade.

Por sua vez, o Recorrente contesta as exclusões relativas a gêneros alimentícios e restos a pagar não quitados até 31.01.2017, bem como pleiteia a apropriação de despesas com remuneração de merendeiras que não teriam sido inicialmente computadas no gasto educacional.

Nesse contexto, verifico que os dispêndios com gêneros alimentícios destinados aos servidores e profissionais do magistério mostram-se inelegíveis à aplicação no ensino, à luz do artigo 71, IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação¹, que exclui até mesmo os programas suplementares de alimentação destinados aos alunos.

¹ **Art. 71.** Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;



Da mesma forma, incabível a inclusão dos gastos com aquisição de alimentos distribuídos aos alunos em confraternizações (festa junina, projetos promovidos pelas escolas, dia das crianças, etc), por se tratar de manifestações culturais, que não se enquadram como atividades típicas ou necessárias à manutenção e desenvolvimento do ensino².

Ademais, a inclusão de pagamentos referentes à remuneração das merendeiras carece de base documental, pois as fichas financeiras apresentadas não comprovam que esses dispêndios já não compuseram a apuração inicial da aplicação no setor educacional, não havendo, nos autos, detalhamento das subfunções em que as aludidas despesas foram contabilizadas.

Quanto aos montantes inscritos em restos a pagar em 2016 e não quitados até 31/01/2017, o Recorrente argumenta no sentido da impossibilidade de sua responsabilização, pois os recursos financeiros haviam sido devidamente vinculados, cabendo ao novo

² Tal é o entendimento exposto no material “Perguntas Frequentes – FUNDEB”, elaborado pelo Ministério da Educação, disponível em <http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-perguntas-frequentes>, acesso em 08/1/2019. Embora se trata de recursos do FUNDEB, a interpretação da LDB é, também, aplicável às despesas custeadas com recursos próprios:

“Despesas com festas juninas ou festejos similares, organizados e realizados com a participação dos alunos da educação básica pública, podem ser custeadas com recursos do Fundeb?”

As festas juninas caracterizam-se como manifestações culturais, não consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma preconizada no caput do art. 70 da Lei 9.394/96 – LDB. Assim, seu custeio não deve ser realizado com recursos do Fundeb”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

gestor realizar os respectivos pagamentos. Com efeito, consulta ao Sistema AUDEP demonstra a existência de recursos disponíveis, ao final do exercício (saldo de R\$ 338.046,10³), para a total quitação dos restos a pagar do ensino (R\$ 320.348,41 – Relatório de Inspeção, TC-004168/989/16, evento 18.29, fls. 12).

Assim, excluindo-se a glosa referente aos restos a pagar não quitados pelo mandatário seguinte (R\$ 74.567,51), o

3 Conciliações Bancárias da Prefeitura Municipal de Chavantes, dezembro de 2016:

EXERCÍCIO	FONTE DE RECURSOS	CODIGO DE APLICACAO (PARTE FIXA)	BANCO	AGENCIA	DV	CONTA CORRENTE	DV	SALDO CONFORME BANCO	SALDO CONFORME CONTABILIDADE	SALDO APURADO AUDESP
2016	TESOURO	220: ENSINO FUNDAMENTAL - RECURSOS ESPECÍFICOS	1	55	8	100164	7	R\$ 148.300,01	R\$ 192.629,84	R\$ 192.629,84
2016	TESOURO	210: EDUCAÇÃO INFANTIL - RECURSOS ESPECÍFICOS	1	55	8	200011	3	R\$ 153.566,60	R\$ 145.416,26	R\$ 145.416,26
TOTAL								R\$ 301.866,61	R\$ 338.046,10	R\$ 338.046,10

Movimentação Bancária da Prefeitura, 4º trimestre de 2016:

Movimentação Financeira da Educação										
Período: 4º Trimestre / 2016					Município: Chavantes					
A) Movimentação Bancária										
Classificação Contábil			Domicílio Bancário			Saldo Ex. Anterior	Movimento até o Trimestre		Saldo Atual	
Órgão	Código	Nome	Banco	Agência	Conta	Nome	Saldo D/	Entradas	Saídas	Valor D/
ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA										
ÓRGÃO: 01 - PM CHAVANTES							1.886.063,54 D	12.453.833,99	12.283.004,05	2.056.893,48 D
DISPONIBILIDADES							1.886.063,54 D	12.453.833,99	12.283.004,05	2.056.893,48 D
BANCOS							1.886.063,54 D	12.453.833,99	12.283.004,05	2.056.893,48 D
210	0000	- EDUCAÇÃO INFANTIL -	001	6623-0	100011-X	NCNB S/A C/EDUCAÇÃO 10%,	157.706,62 D	130.682,81	288.389,43	0,00 C
210	0000	- EDUCAÇÃO INFANTIL -	001	0055-0	200011-X	NCNB S/A C/EDUCAÇÃO 10%,	0,00 C	823.509,70	678.093,44	145.416,26 D
210	0002	- CONSTRUÇÃO DE CRECHE	001	0055-8	105522-4	BCO DO BRASIL S/A-PMC PROG.	0,00 C	37.260,98	513,50	36.747,48 D
210	0002	- CONSTRUÇÃO DE CRECHE	001	6623-0	5522-0	BCO DO BRASIL S/A-PMC PROG.	65.646,06 D	834,42	66.480,48	0,00 C
210	0003	- CONSTRUÇÃO DE CRECHE	001	6623-0	6020-0	BBRASIL - PMC - CONSTRUÇÃO	48.948,33 D	329.377,60	378.325,93	0,00 C
210	0003	- CONSTRUÇÃO DE CRECHE	001	0055-8	16200-X	BBRASIL - PMC - CONSTRUÇÃO	0,00 C	263.214,09	261.952,05	1.262,04 D
210	0004	- CONSTRUÇÃO DE CRECHE	001	0055-8	13576-X	PMC F. N.D.E-PROGRAMA PAC II -	233.274,63 D	249.554,09	482.828,72	0,00 C
210	0005	- AÇÃO BRASIL CARINHOSO	001	0055-8	13975-0	BCO BRASIL S/A-FUNDE-BRASIL	81.978,19 D	142.968,09	121.356,23	103.590,05 D
220	0000	- ENSINO FUNDAMENTAL -	001	6623-0	100164-7	NCNB S/A-EDUCAÇÃO 15%	175.537,29 D	131.772,59	307.309,88	0,00 C
220	0000	- ENSINO FUNDAMENTAL -	001	0055-8	100164-7	NCNB - EDUCACAO 25%	0,00 C	995.716,66	803.086,82	192.629,84 D
220	0001	- SALÁRIO EDUCAÇÃO - QESE	104	0298-6	672005-3	CEF - QUOTA	190,57 D	205,03	193,75	201,85 D
220	0001	- SALÁRIO EDUCAÇÃO - QESE	104	1837-6	672001-6	C.E.F. - QUOTA SALÁRIO	671.931,93 D	1.858.917,37	1.602.662,86	928.186,44 D
220	0002	- PROGRAMA DINHEIRO	001	0055-8	12353-6	B BRASIL S/A-PMC-PROGRAMA	0,00 C	8.509,05	5.439,46	3.069,59 D
220	0003	- TRANSPORTE DE ALUNOS	001	0055-8	200038-5	NCNB S/A C/TRANSP. ALUNOS	0,00 C	219.020,99	196.800,13	22.220,86 D
220	0003	- TRANSPORTE DE ALUNOS	001	6623-0	100038-1	BBRASIL - C/ TRANSP. ALUNOS	11,75 D	39.638,29	39.650,04	0,00 C
220	0003	- TRANSPORTE DE ALUNOS	001	0055-8	13759-6	BCO BRASIL S/A-C/FNDE	85,83 D	27.755,81	18.599,71	9.241,93 D
220	0005	- PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	104	1837-6	69	PMC - FNDE PROMOÇÃO MAIS	19.639,91 D	20.783,28	40.423,19	0,00 C
220	0006	- FNDEMEC-VEICULO	001	0055-8	14456-8	BCO DO BRASIL S/A-ONIBUS	0,00 C	211.500,00	0,00	211.500,00 D
260	0000	- EDUCAÇÃO - FUNDEB -	001	0055-8	110494-2	BCO BRASIL S/A-FUNDEB 100%	0,00 C	5.246.030,90	4.843.203,76	402.827,14 D
260	0000	- EDUCAÇÃO - FUNDEB -	001	6623-0	10494-9	BCO BRASIL S/A-FUNDEB 100%	431.112,43 D	1.716.582,24	2.147.694,67	0,00 C



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

percentual aplicado passa a ser de 25,16%⁴, em observância ao artigo 212, da Constituição Federal⁵.

De outra parte, no tocante às finanças municipais, as razões de apelo buscam demonstrar a regularidade da abertura de créditos adicionais e invocam a crise econômica, com consequente queda das transferências recebidas e das receitas arrecadas pelo Município, para justificar a situação de desequilíbrio verificada no período.

Porém, nestas circunstâncias, caberia ao Executivo promover o contingenciamento de empenhos, nos termos do artigo 9º

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
RECEITAS	25.418.027,06	
Ajustes da Fiscalização	-	
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	25.418.027,06	
FUNDEB - RECEITAS		
Retenções	4.355.397,82	
Transferências recebidas	5.688.448,09	
Receitas de aplicações financeiras	51.394,56	
Ajustes da Fiscalização	-	
Total das Receitas do FUNDEB - T.R.F.	5.739.842,65	
FUNDEB - DESPESAS		
Despesas com Magistério	4.891.920,46	
Outros ajustes da Fiscalização (60%)	-	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo: 60%)	4.891.920,46	85,23%
Demais Despesas	847.922,19	
Outros ajustes da Fiscalização (40%)	-	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo: 40%)	847.922,19	14,77%
Total aplicado no FUNDEB	5.739.842,65	100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO		
Educação Básica (exceto FUNDEB)	2.088.042,77	
Acréscimo: FUNDEB retido	4.355.397,82	
Dedução: Ganhos de aplicações financeiras	(3.026,78)	
Dedução: FUNDEB retido e não aplicado no retorno	-	
Aplicação apurada até o dia 31.12. 2016	6.440.413,81	25,34%
Acréscimo: FUNDEB: retenção até 5%: [] Aplic. no 1º trim. de 2017	[]	
Dedução: Restos a Pagar não pagos - recursos próprios - até 31.01. 2017	[]	
Outros ajustes da Fiscalização - Recursos Próprios	(44.532,48)	
Aplicação final na Educação Básica	6.395.881,33	25,16%
PLANEJAMENTO ATUALIZADO DA EDUCAÇÃO		
Receita Prevista Realizada	26.648.400,00	
Despesa Fixada Atualizada	6.844.371,03	
Índice Apurado	25,68%	

4

5

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶, buscando obter superávit orçamentário suficiente à eliminação do déficit financeiro apurado ao longo da gestão do Responsável⁷. Contudo, no exercício em apreço, a despeito do resultado positivo da execução orçamentária (5,77%), a deficiência financeira permaneceu significativa (-R\$ 5.169.806,54), alcançando valor equivalente a quase dois meses da arrecadação municipal, bastante superior àquele tolerado por este Tribunal (01 mês da receita local).

Outro ponto a comprometer o subsequente orçamento refere-se à deletéria evolução da dívida de curto prazo, acarretando falta de liquidez imediata (para cada R\$ 1,00 de dívida havia R\$ 0,42 para saldá-la).

Por fim, no que concerne às alterações orçamentárias, conforme se depreende do Relatório de Fiscalização e ao contrário do alegado pelo Recorrente, não houve excesso de arrecadação e superávit financeiro do exercício anterior que pudessem ter amparado a abertura de créditos adicionais, de modo que

⁶ **Art. 9º** - Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

⁷ Registrou-se déficit financeiro também nos exercícios de 2015 (-R\$ 6.750.770,24); 2014 (-R\$ 6.272.772,85); e 2013 (-R\$ 5.935.391,58).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

remanesce o descumprimento ao artigo 43, §1º, I e II⁸, da Lei nº 4.320/64.

Nestas circunstâncias, VOTO pelo **desprovemento** do Pedido de Reexame interposto pelo Senhor OSMAR ANTUNES, com a manutenção do Parecer desfavorável à aprovação das CONTAS DO PREFEITO DE CHAVANTES relativas ao exercício de 2016, modificando-se, todavia, o percentual de aplicação no ensino, que passa a ser de 25,16%, e, afastando-se, conseqüentemente, dos fundamentos da decisão recorrida, a inobservância ao artigo 212 da Constituição Federal.

GCECR
CMB

⁸ **Art. 43.** A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;