



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### P A R E C E R

TC-002061/026/2007 - Contas anuais.

**Prefeitura Municipal:** Fernandópolis.

**Prefeita:** Ana Maria Matoso Bim.

**Assunto:** Prestação de contas da administração financeira, orçamentária e patrimonial de Município.

**Sob apreciação:** Contas relativas ao exercício de 2007.

**Advogados:** Ailton Nossa Mendonça, Carlos Alberto Buosi e outros.

**Acompanham:** TC-002061/126/07, TC-002061/226/07, TC-002061/326/07 e Expedientes: TC-000752/011/07, TC-000753/011/07, TC-001018/011/07, TC-001753/011/07, TC-002084/011/07 e TC-000014/011/08.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Relator, e Renato Martins Costa, Presidente em exercício, bem como pelo do Substituto de Conselheiro Carlos Alberto de Campos, a e. 2ª Câmara, em sessão de 18 de agosto de 2009, diante do exposto no voto do Relator, juntado aos autos, decidiu emitir parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Fernandópolis, exercício de 2007, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determinou: a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com recomendações; o arquivamento dos expedientes que acompanham os autos, visto que serviram de subsídio ao exame das presentes contas; e à Auditoria competente que, além de acompanhar o andamento do processo judicial mencionado no voto do Relator, verifique, oportunamente, a efetivação das medidas saneadoras noticiadas na peça defensiva.

Na ocasião reconheceram-se definitivos os seguintes resultados contábeis: aplicação no ensino: 29,05%, aplicação na valorização do magistério: 77,98%, utilização em 2007 dos recursos do FUNDEB: 91,76%, aplicação na saúde: 18,23%, despesas com pessoal e reflexos: 52,44% e déficit orçamentário: 3,77%.

Publique-se.

São Paulo, 1º de setembro de 2009.

**RENATO MARTINS COSTA - Presidente em exercício**

**ROBSON MARINHO - Relator**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Segunda Câmara  
Sessão: **18/8/2009**

109 TC-002061/026/07

**Prefeitura Municipal:** Fernandópolis.

**Exercício:** 2007.

**Prefeita:** Ana Maria Matoso Bim.

**Advogado(s):** Ailton Nossa Mendonça, Carlos Alberto Buosi e outros.

**Acompanha (m):** TC-002061/126/07, TC-002061/226/07, TC-002061/326/07 e Expediente(s): TC-000752/011/07, TC-000753/011/07, TC-001018/011/07, TC-001753/011/07, TC-002084/011/07 e TC-000014/011/08.

**Auditada por:** GDF-2 - DSF-II.

**Auditoria atual:** GDF-2 - DSF-II.  
(DPJ)

Aplicação no Ensino:	29,05%
Aplicação na Valorização do Magistério:	77,98%
Utilização em 2007 dos Recursos do FUNDEB:	91,76%
Aplicação na Saúde:	18,23%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	52,44%
Déficit orçamentário:	3,77%

### Relatório

Em exame, as contas prestadas pelo **Prefeito do Município de Fernandópolis**, relativas ao exercício de **2007**, que foram auditadas pela equipe fiscalizadora da 2ª Diretoria de Fiscalização.

As ocorrências anotadas no relatório de auditoria de fls. 26/64 são as seguintes:

#### **Planejamento e Execução Física**

- LDO não contém previsão programática específica para as políticas de pessoal.

#### **Fiscalização das Receitas**

- divergências entre os valores lançados no balancete analítico da receita, de 31/12/2007, e as informações disponibilizadas pelos órgãos de outras esferas de Governo responsáveis pela transferência de recursos.

#### **Multas de Trânsito**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- recolhimento a menor ao FUNSET.

**Aplicação no Ensino**

- insuficiente aplicação de recursos do FUNDEB (91,76%), excluídos os restos a pagar não quitados até 31/1/2008, bem como falta de empenhamento da parcela diferida;
- indícios de desvio de finalidade no uso dos recursos desse mesmo Fundo, dada a existência em conta vinculada de saldo financeiro a menor;
- o Município não vem utilizando os recursos adicionais recebidos, principalmente os relativos à QESE.

**Despesas com Saúde**

- saldo financeiro elevado de recursos adicionais;
- plano municipal não possui quantitativos físicos e financeiros, bem como não foi elaborado de acordo com as regras estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

**Transferências à Câmara dos Vereadores**

- transferência de duodécimos com atraso e em valores inferiores aos que foram estabelecidos na LOA.

**Outras Despesas**

- concessão de bolsas de estudo mediante critérios subjetivos.

**Resultados Financeiro e Econômico e Saldo Patrimonial**

- evolução patrimonial pode estar incorreta, visto que não foram adotados integralmente os procedimentos e critérios exigíveis para reavaliação dos imóveis.

**Licitações**

- ausência de pesquisa de preços;
- convênio de cooperação com o Estado e contrato de programa firmado com a SABESP não estão em consonância com a legislação aplicável à espécie.

**Convênio CDHU - Execução**

- cronograma físico-financeiro executado de forma diversa daquela que foi programada.

**Pessoal**

- cargos em comissão com características dos cargos efetivos;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- falta de repasse ao IPREM - Instituto de Previdência Municipal dos recursos necessários ao pagamento da folha de aposentados e pensionistas.

#### **Denúncias/Representações/Expedientes**

- expediente TC-1018/011/07: convênio de cooperação com o Estado e contrato de programa firmado com a SABESO não estão em consonância com a legislação aplicável à espécie.

#### **Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal**

- não contabilização dos gastos com pessoal terceirizado em substituição a servidores públicos;  
- superação do limite prudencial.

#### **Transparência da Gestão Pública**

- não disponibilização em site oficial do: PPA, LDO, LOA, balanços, parecer prévio deste Tribunal, relatório de gestão fiscal e relatório resumido da execução orçamentária;  
- falta de comprovação da realização de audiências públicas trimestrais da saúde.

#### **Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal**

- falta de encaminhamento de convênio de remessa obrigatória.

Notificado, o responsável encaminhou a peça defensiva de fls. 74/118, onde procurou demonstrar a legalidade dos atos praticados.

Especificamente quanto à aplicação dos recursos do FUNDEB, discorda da metodologia utilizada pela equipe de fiscalização, por ela ter desconsiderado o valor correspondente aos rendimentos financeiros e aos pagamentos efetuados a partir de fevereiro de 2008, em virtude das datas de exigibilidades contratuais.

Relativamente aos repasses à Câmara Municipal, sustenta que os recursos foram transferidos de acordo com as solicitações e nos valores especificados pelo Legislativo.

Sobre as bolsas de estudo, alega que o critério utilizado para sua concessão tem como limite a renda familiar que varia de acordo com o valor da mensalidade de cada curso.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

No que tange às despesas com pessoal e encargos, informa que estavam elas dentro dos limites legais no encerramento do 3º quadrimestre de 2007, consoante relatório de gestão fiscal referente a esse período. E, quanto à existência de cargos em comissão com características diversas das que lhes são próprias, noticia estar sob a apreciação do Poder Judiciário a constitucionalidade da respectiva lei de criação.

A respeito dos recursos adicionais referentes à QESE, informa ter realizado a tomada de preços nº 10/2007, visando à contratação de empresa especializada para execução de obras de reformas e adequação de uma unidade escolar do ensino fundamental, com o propósito de utilizar tais recursos.

Com referência à não transferência ao IPREM de recursos para pagamento da folha de aposentadoria e pensões concedidas antes da criação desse Instituto, esclarece que isso não decorreu de mera liberalidade da administração, mas por força das regras instituídas pela Emenda Constitucional nº 41/2003.

Instado a se manifestar, o **Setor de Cálculos de ATJ**, na mesma linha da auditoria, considerou como elegíveis gastos com despesas do ensino equivalentes a **91,76%** dos recursos do FUNDEB, por não restar comprovada nos autos a quitação de restos a pagar, no montante de R\$333.874,46, e como destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério 77,98% desses mesmos recursos..

Os pareceres produzidos pela **Chefia de ATJ** e pela d. **SDG** são divergentes, pois, enquanto a primeira propõe a relevação da não observância da regra do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, por ter tal dispositivo legal entrado em vigor em meados de 2007, esta última opina desfavoravelmente, por tal razão, acrescentando a ela as incorreções referentes a pessoal, ao regime previdenciário e à transparência na gestão pública, dada a ausência de esclarecimentos satisfatórios que pudessem contorná-las.

Subsidiaram o exame dos autos os acessórios TCs 2061/126/07, 2061/226/06 e 2061/326/06 (ordem cronológica de pagamentos, aplicação no ensino e atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal) e os seguintes expedientes:

- TC-000752/011/07, TC-000753/011/07 e TC-001753/011/07: por intermédio dos quais a própria Prefeitura comunica a instauração de processos contra servidores municipais, que



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

foram demitidos após as comissões processantes concluírem pela existência de crime contra a administração pública, encaminhando os respectivos relatórios finais ao Ministério Público, consoante manifestações produzidas pela auditoria nesses processos;

- TC-001018/011/07: por meio do qual um munícipe comunica que o Município está em vias de assinar convênio de cooperação com o Governo do Estado e a SABESP, que tem por finalidade delegar ao Estado o planejamento, fiscalização e regulação, inclusive tarifária, dos serviços municipais de abastecimento de água e esgoto, por intermédio da SABESP. Segundo a auditoria, tanto o convênio quanto o contrato dele decorrente, firmado entre o Município e a Sabesp, não estão em consonância com as normas legais, dada a previsão contratual de indenização e isenção de tributos, que estariam a caracterizar renúncia de receita;

- TC-002084/011/07: vereador e presidente de comissão de investigação da Câmara Municipal local encaminha relatório final e conclusivo a respeito de possíveis irregularidades praticadas pelo Executivo quanto ao empréstimo de maquinário e o desvio de combustíveis do almoxarifado da Prefeitura. A respeito do maquinário, a auditoria informa que o empréstimo se deu por 1 dia apenas sem prejuízo ao erário. E no tocante ao combustível, afirma que os veículos são abastecidos nos postos de gasolina, existindo um sistema de controle informatizado, adquirido recentemente, e cujos recursos não foram até agora utilizados; e

- TC-000014/011/08, pelo qual o Ministério Público encaminha cópia da mesma sindicância de que trata o expediente anterior a este.

Contas anteriores:

**2004** - TC-001464/026/04 - desfavorável;

**2005** - TC-002472/026/05 - favorável; e

**2006** - TC-002924/026/06 - favorável.

É o relatório.

Voto

TC-002061/026/07

Pelo que se infere dos elementos que instruem os autos, a Prefeitura Municipal de Fernandópolis não observou o disposto no artigo 21, "caput" e § 2º, da Lei Federal nº



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

11.494/07<sup>1</sup>, visto que apenas **91,76%** dos recursos recebidos à conta do **FUNDEB** foram utilizados de conformidade com as regras ali estabelecidas<sup>2</sup>.

Acresça-se a isso a falta de justificativas plausíveis para a divergência de R\$189.750,08 entre o saldo das contas vinculadas à educação registrado no demonstrativo de fls. 125 do Anexo I (R\$385.731,66) e o assinalado a fls. 162 desse mesmo Anexo (R\$195.981,58), no demonstrativo financeiro de caixa.

À vista dessas impropriedades, não havendo, portanto, motivos para dissentir do posicionamento adverso da d. SDG, voto pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do **Município de Fernandópolis**, relativas ao exercício de **2007**, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Registre-se, outrossim, que a Prefeitura aplicou na educação básica o equivalente a 29,05% da receita de impostos e transferências.

Destinou o equivalente a 77,98% dos recursos provenientes do FUNDEB à valorização do magistério, bem como atendeu ao contido no artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicando nas ações e serviços de saúde o correspondente a 18,23% da arrecadação de impostos.

As despesas com pessoal e reflexos observaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, posto que corresponderam a 52,44% da receita corrente líquida.

Atendeu à posição jurisprudencial deste Tribunal a respeito dos precatórios, quitando títulos judiciais referentes ao mapa orçamentário de 2007 e o saldo remanescente de exercícios anteriores.

Os repasses à Câmara Municipal local foram feitos em valores inferiores àqueles estabelecidos na LOA, tendo o Executivo, inclusive, deixado de repassá-los no mês de novembro para fazê-lo somente em dezembro e fora do prazo legal, porém houve assentimento do Chefe do Legislativo e o

---

<sup>1</sup> Lei do FUNDEB.

<sup>2</sup> 77,98% deles, com a remuneração dos profissionais do magistério e 13,78%, nas demais despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, previstas no art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 (LDB).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

montante atendeu às necessidades reais da Câmara, motivo pelo qual se releva essa falha.

As receitas oriundas da CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico foram aplicadas de conformidade com as regras instituídas pela Lei Federal nº 10.336/01, assim como as provenientes de multas de trânsito foram utilizadas de acordo com o disposto no artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro, devendo, todavia, a origem atentar para o que dispõe o parágrafo único desse artigo, efetuando corretamente as transferências devidas ao FUNSET.

O gasto com o pagamento dos subsídios do Prefeito e do Vice-prefeito foi efetuado com observância do ato fixatório e está dentro dos limites legais.

Os encargos sociais vêm sendo recolhidos regularmente.

Quanto aos repasses financeiros ao IPREM - Instituto de Previdência Municipal, observo que, em virtude do estabelecido no artigo 4º da Lei Complementar nº 52, de 22/12/2006<sup>3</sup>, durante o exercício em exame foram transferidos recursos no montante de R\$258.195,98, correspondente a 40,59% das despesas anuais efetuadas por aquele Instituto com tais benefícios, devendo essa questão ser reavaliada pelo Executivo, ante o déficit crescente da Entidade ao longo dos últimos exercícios.

A execução orçamentária foi deficitária em 3,42%, mas esse percentual não é motivo para desaprovação das contas, visto que, além de encontrar-se amparada pelo superávit financeiro advindo de 2006, houve investimentos no Município correspondentes a 13,54% da RCL.

Os resultados financeiro, econômico e patrimonial evoluíram positivamente. Além disso, inexistem dívidas de curto e longo prazo já que as disponibilidades financeiras superam a totalidade das obrigações.

As admissões de pessoal por concurso público e as contratações por prazo determinado e por meio de processo seletivo estão sendo analisadas em autos específicos (TC-026375/026/04, TC-031900/026/07, TC-031899/026/07, TC-029137/0236/05 e TC-034139/026/07).

---

<sup>3</sup> Repasse financeiro mensal de R\$22.644,11, reajustável de acordo com os aumentos salariais concedidos pela Prefeitura, "enquanto houver benefícios previdenciários sendo pagos pelo IPREM até sua completa extinção em decorrência de falecimentos do último beneficiário do grupo".





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

De acordo com informações do interessado, os questionados cargos em comissão e sua lei de criação estão sob a apreciação do Poder Judiciário (ADI 117.082.0/1), cujo andamento deverá ser acompanhado pela auditoria competente.

Os livros e registros, bem como a tesouraria, o almoxarifado e os bens patrimoniais encontram-se em boa ordem.

E por fim, no que tange ao convênio de cooperação celebrado entre o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Saneamento e Energia, em que o Município de Fernandópolis autoriza a execução dos serviços municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela SABESP, anoto tão somente que o entendimento do STF proferido em situações semelhantes é de que "as sociedades de economia mista prestadoras do serviço público obrigatório de saneamento básico (abastecimento de água e esgotos sanitários), estão abrangidas pela imunidade tributária prevista no art. 150, inciso VI, "a", da Constituição" (Ação Cautelar 1.550-2 Rondônia), estando, portanto, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal.

Feitas essas considerações e à margem do parecer, determino:

- a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com a recomendação acima lançada a respeito do FUNSET e do IPREM, bem como para que adote providências a fim de evitar que as impropriedades apontadas na instrução processual continuem a ocorrer, especialmente no que tange à aplicação de recursos do FUNDEB;
- o arquivamento dos expedientes que acompanham os autos, visto que serviram de subsídio ao exame das presentes contas; e
- à auditoria competente que, além de acompanhar o andamento do processo judicial supramencionado, verifique, oportunamente, a efetivação das medidas saneadoras noticiadas na peça defensiva.

É como voto.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

**P A R E C E R**

**TC-002061/026/07** - Pedido de reexame.

**Município:** Fernandópolis.

**Prefeita:** Ana Maria Matoso Bim.

**Exercício:** 2007.

**Requerente:** Ana Maria Matoso Bim.

**Em Julgamento:** Reexame do Parecer emitido em 3-10-2009 pela Segunda Câmara, desfavorável à aprovação das contas anuais do exercício.

**Advogados:** Aparecido Carlos Santana, Marlon Carlos Matioli Santana, Ailton Nossa Mendonça, Carlos Alberto Buosi e outros.

**Acompanham:** TCs 2061/126/07, 2061/226/07, 2061/326/07, 14/011/08, 752/011/07, 753/011/07, 1018/011/07, 1753/011/07 e 2084/011/07.

**Ementa:** Pedido de Reexame. Conhecido e provido. Contas do Prefeito. Gestão dos recursos vinculados ao FUNDEB. Preceitos legais incidentes observados.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Relator, Antonio Roque Citadini, Eduardo Bittencourt Carvalho, Edgard Camargo Rodrigues, Cláudio Ferraz de Alvarenga e Renato Martins Costa, o e. Tribunal Pleno, em sessão de 10 de novembro de 2010, conheceu do Pedido de Reexame, e, em sessão de 8 de dezembro de 2010, quanto ao mérito, em conformidade com as notas taquigráficas, juntadas aos autos, **deu-lhe provimento**, para o fim de emitir outro Parecer, agora em sentido **favorável** à aprovação das contas do Prefeito de Fernandópolis, relativas ao exercício de 2007, mantendo-se, contudo a recomendação registrada à margem do decidido em primeira instância.

Publique-se.

São Paulo, 15 de fevereiro de 2011.

**CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA - Presidente**

**ROBSON MARINHO - Relator**

Contas anuais, atinentes ao exercício de 2.007, da PREFEITURA MUNICIPAL DE FERNANDÓPOLIS.

Pedi vista dos autos para melhor examinar a questão exposta pelo eminente Relator Conselheiro Robson Marinho, que votou no sentido do não provimento do Pedido de Reexame interposto pelo Senhora Ana Maria Matoso Bim, Prefeita do Município de **Fernandópolis**, porque o Executivo Municipal teria despendido tão somente 94,23% dos recursos disponíveis do FUNDEB, em descumprimento do artigo 21, da Lei nº 11.494/07, de acordo com o percentual apurado por Sua Excelência.

A aplicação de recursos na educação, tendo em conta sua extrema relevância no exame de contas municipais, está a merecer análise minuciosa dos mecanismos de financiamento do ensino público no Brasil.

O número de vagas ofertadas pela rede pública de ensino aumentou consideravelmente no Brasil nos últimos quinze anos, sobretudo, em virtude da implantação de um amplo instrumento de solidariedade, objetivando a universalização da educação.

Desta forma, a despeito da carência de recursos próprios, por meio da transferência de receitas arrecadas entre entes federativos dentro de mesmo Estado, estabeleceu-se para todos os Municípios uma média de gastos mínima por aluno, garantida por aporte financeiro da União, no caso de insuficiência de recursos dos Municípios e do respectivo Governo Estadual.

A primeira etapa desta rede de solidariedade foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional nº 06/96 e regulado pela Lei Federal nº 9.424/96, almejando-se com isto a expansão e o fortalecimento do Ensino Fundamental.

Com o fim do fundo, em 2006, foi instituído, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, regulado pela

Lei Federal nº 11.494/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 6.253/2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB.

Em comparação com o FUNDEF, o FUNDEB ampliou significativamente o alcance e o volume das transferências de receitas entre entes federativos, elevando o patamar mínimo de investimento por aluno, em toda a Educação Pública no país.

A criação de um mecanismo de financiamento amplo, baseado na solidariedade entre entes federativos, acarretou uma verdadeira revolução no ensino brasileiro. Antes da criação do FUNDEF e do FUNDEB, os Municípios eram obrigados a aplicar no ensino apenas 25% de suas receitas com impostos e transferências a esse título. Contudo, na vasta maioria dos casos, um quarto das receitas era um valor insuficiente para prover todos os serviços de educação, em virtude da baixa capacidade de arrecadação municipal. Com isto, a instituição do FUNDEF e do FUNDEB majorou a capacidade de investimento público no setor, o que resultou na universalização do acesso.

Com efeito, ao regular o fundo, o Poder Legislativo Federal explicitou expressamente no artigo 1º da Lei nº 11.494/07, o caráter de complementação de receitas do FUNDEB, no espírito da solidariedade federativa, vez que a institucionalização dos fundos não eximiu Estados e Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino de pelo menos 25% dos demais impostos e transferências recebidos. Além disto, o *caput* do artigo 21 do referido diploma legal igualou a aplicação do uso dos recursos viabilizados pelo FUNDEB, com as fontes próprias da Prefeitura Municipal, estabelecendo os mesmos critérios determinados pelo artigo 70, da Lei de Diretrizes e Bases.

De fato, a única diferenciação existente é o prazo mais flexível para a utilização da importância recebida<sup>1</sup> do fundo, além de que 60% da suplementação sejam obrigatoriamente gastos com a remuneração do magistério<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Conforme §2º do art. 21, Lei Federal nº 11.494/07, transcrito "in verbis":

No caso de Fernandópolis, conforme retratado na Tabela 01, a Municipalidade recebeu R\$ 4.049.693,04 do FUNDEB, devendo, logo, despende um mínimo de R\$ 2.429.815,82 na remuneração do magistério e de R\$ 3.847.208,39 durante o exercício, de sorte que a parcela diferida fosse utilizada no primeiro trimestre de 2008. Por seu turno, dos recursos próprios e transferências, descontadas já o fundo, a observância ao artigo 212 da Constituição Federal impõe que o Executivo Municipal gaste pelo menos R\$ 6.522.455,35.

---

§ 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.

<sup>2</sup> Conforme art. 22, Lei Federal nº 11.494/07, regulamentado pela Resolução nº 01, de 27 de março de 2008, transcrito "in verbis":

**Art. 22.** Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

**Parágrafo único.** Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

**I** - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

**II** - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

**III** - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

**Tabela 01**  
**Origens do FUNDEB - 2007 - Município de Fernandópolis**

Mês	FPE	FPM	IPI-EXP	ICMS	União	Lei C. N° 87	ITR	IPVA	ITCMD	Total
1	1.077,02	14.894,23	1.663,06	196.065,02	0	0	0	0	0	213.699,33
2	1.157,48	15.974,65	1.610,74	158.257,67	0	0	0	0	0	177.000,54
3	1.481,49	20.761,96	2.315,51	246.894,42	0	0	5,9	14.948,02	1.091,63	287.498,93
4	3.053,19	42.926,72	4.515,31	441.858,68	0	0	57,36	91.224,04	1.891,99	585.527,29
5	1.899,06	26.598,39	2.625,55	309.675,15	0	0	12,13	5.599,31	910,77	347.320,36
6	1.940,03	27.172,16	2.796,31	277.505,96	0	16.744,13	8,6	5.307,84	756,89	332.231,92
7	1.508,73	21.131,38	2.863,47	321.644,31	0	2.790,69	10,29	5.262,55	908,56	356.119,98
8	1.591,96	22.297,07	2.829,88	255.192,57	0	2.790,69	9,14	4.113,67	900,47	289.725,45
9	1.637,09	22.929,10	3.504,30	313.591,70	0	2.790,69	2,87	5.606,56	771,46	350.833,77
10	1.551,30	21.727,51	3.418,72	365.276,71	0	2.790,69	538,5	5.171,50	1.030,79	401.505,76
11	1.818,85	25.475,07	3.369,71	273.054,23	0	2.790,69	77,03	3.537,90	755,12	310.878,60
12	2.461,99	34.482,82	3.771,40	315.688,23	0	2.790,69	58,6	4.571,18	1.128,41	364.953,32
	<b>21.178,19</b>	<b>296.371,06</b>	<b>35.283,96</b>	<b>3.474.704,65</b>	<b>0</b>	<b>33.488,27</b>	<b>780,5</b>	<b>145.342,57</b>	<b>10.146,09</b>	<b>4.017.295,25</b>
<b>Rendimentos Financeiros</b>										<b>32.397,79</b>
<b>Total de Recursos do Fundeb</b>										<b>4.049.693,04</b>
2	<b>Aplicação Mínima com Recursos Próprios e Transferências (sem FUNDEB)</b>									<b>6.522.455,35</b>
1+2	<b>Aplicação Mínima na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino</b>									<b>10.572.148,39</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e fls. 31. dos autos.

Pois bem.

Abre-se aqui questão fundamental para a apreciação das contas em comento.

Tais valores mínimos de gastos não são definidos antecipadamente, mas, ao longo do ano, a depender da arrecadação e, logo, das flutuações da economia.

Naturalmente, em regiões carentes do país, os recursos próprios e transferências são residuais, originando-se o grosso dos investimentos no ensino da importância recebida do FUNDEB. No caso de Fernandópolis, porém, a capacidade arrecadatória da Municipalidade não é, evidentemente, desprezível, sendo superior à parcela recebida do fundo. Nesta situação, cria-se um peculiar desafio ao gestor público parcimonioso, que se vê obrigado a utilizar ao longo do ano, ora recursos do FUNDEB, ora de fontes próprias, visando atender a todos os limites.

Inequivocamente, tal situação não produziria qualquer prejuízo caso inexistisse restrições orçamentárias nas finanças públicas. Entretanto, não há como fugir do fato de que o gasto de um real a mais de recursos próprios na educação subtrai imediatamente idêntico valor das disponibilidades financeiras para outras áreas de atuação do Poder Público, tais como saúde e saneamento básico, de inquestionável importância para o bem estar da população.

Nesta situação, a depender das flutuações de entrada de recursos do FUNDEB, o Administrador parcimonioso e eficiente corre o risco de aplicar muito acima do limite estabelecido pelo artigo 212 da Carta Magna, porém, sem atingir o patamar de 95% de empenhamento da dotação do FUNDEB.

A título de ilustração, a média de recebimentos de Fernandópolis montou R\$ 334.774,60, tendo, porém, um coeficiente de variação<sup>3</sup> de 30,34%, o que mostra dispersão forte no padrão de recebimentos dos recursos, dificultando, assim, a aplicação dos 95%. Frise-se que no tocante à parcela diferida, tal dificuldade não se mantém, visto que o valor é fixado em 31.12 do respectivo exercício, abrindo-se um espaço de três meses para a aplicação do recurso.

Diante deste quadro, por um desdobramento lógico, em face da equivalência estabelecida pelo artigo 1º da Lei Federal nº 11.494/07, caso o gasto com profissionais do magistério tenha superado 60% dos recursos do FUNDEB e o montante acima dos 25% seja em valor absoluto maior do que a insuficiência para completar a importância referente a 95% dos recursos do FUNDEB, não há como se falar em descumprimento dos limites legais de aplicação no ensino.

Trata-se de um mero lapso contábil, de natureza formal e, obviamente, relevável.

No caso concreto, em Fernandópolis, a Municipalidade superou em muito o piso de 25%, chegando a dilatados 29,05%, ou seja, R\$ 1.712.641,07 a mais do que o mínimo exigido pela legislação vigente, ao passo que o hiato para o uso integral dos recursos do fundo montou apenas R\$ 233.851,88.

Nestas condições, não existem motivos suficientes para manutenção do juízo de reprovação das presentes contas, porque pelo que se depreende dos elementos do processo, sequer houve a suposta infração do comando constitucional, tampouco ocorreu a apontada

---

<sup>3</sup> O coeficiente de variação é uma medida de dispersão adimensional, calculada por meio da razão entre o desvio-padrão da série e a sua média, multiplicada por 100. Valores superiores a 10% denotam alta dispersão da série.

infringência às regras da Lei Federal nº 11.494/07, pois como se observa, para que as aplicações atingissem os percentuais mínimos necessários, bastaria apenas que se fizesse o cancelamento do empenho efetivado com a receita própria, com o consequente empenhamento correto, onerando, portanto, as verbas do FUNDEB.

Depreende-se do contexto processual que, concretamente, houve equívoco formal na utilização dos recursos do FUNDEB, falha perfeitamente sanável.

Entendimento análogo verificou-se nas contas anuais da Prefeitura de Pradópolis, TC-002044/026/08, em voto proferido pelo Eminentíssimo Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, em Sessão de 23.11.10, da Egrégia Segunda Câmara:

*"Assim, faz-se necessário extrair a referida quantia (R\$ 471.842,84) do cálculo para apuração do porcentual previsto pelo artigo 212, da Constituição Federal e integrá-la ao montante despendido com importâncias do citado Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica. Cabe, aqui, ressaltar que este procedimento não se refere à compensação (...), mas de mera correção de equivocado lançamento contábil registrado pelo Executivo"*

No caso dos autos, documentação contida no expediente de interesse da Municipalidade, que me foi encaminhado pelo eminente Relator, demonstra que no exercício ora reexaminado parcela substantiva dos recursos foi utilizada na construção de escola R\$ 256.279,73, de acordo com as Notas de Empenho nº 6004/01, nº 6004/02, nº 6004/03 e nº 6004/04, porém, por equívoco no empenhamento da despesa foi onerada dotação relativa à aplicação no ensino global, quando, em verdade, conforme sustenta a Origem, deveria ter sido na rubrica do FUNDEB.

O reconhecimento da impropriedade no empenhamento conduz a que se admita aplicação de 100% dos recursos do FUNDEB.

Pelo exposto, o meu voto DÁ PROVIMENTO ao apelo, para o fim de reformar o r. julgamento recorrido e



emitir novo parecer, agora, em sentido FAVORÁVEL À APROVAÇÃO das contas do Chefe do Executivo de Fernandópolis, relativas ao exercício de 2007, mantendo, outrossim, a recomendação registrada à margem do decidido na instância originária.

É a minha posição.

**EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO**  
**Conselheiro**

GALF.