



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Tribunal Pleno  
Sessão: 10/10/2012

**12 TC-000157/026/09 - PEDIDO DE REEXAME**

**Município:** Estância Turística de Salto.

**Prefeito(s):** José Geraldo Garcia.

**Exercício:** 2009.

**Requerente(s):** Prefeitura Municipal da Estância Turística de Salto.

**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 14-06-11, publicado no D.O.E. de 20-07-11.

**Advogado(s):** Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho e Arilson Mendonça Borges.

**Acompanha (m):** TC-000157/126/09 e Expediente(s): TC-032588/026/09 e TC-007323/026/10.

**Fiscalização atual:** UR-9 - DSF-I.

Relatório

Trata-se de **Pedido de Reexame** interposto pelo Município da Estância Turística de Salto, em face da decisão da e. Segunda Câmara<sup>1</sup> que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas do Executivo Municipal, relativas ao **exercício de 2009, em virtude do não cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal**, pois se gastou com o setor educacional o correspondente a **23,19%** das receitas provenientes de impostos e transferências, ficando, portanto, aquém do mínimo exigido na Carta Magna.

É oportuno consignar que o índice considerado no julgamento de primeiro grau foi obtido após algumas exclusões de despesas, dentre as quais os empenhos inscritos em restos a pagar não liquidados até a data de 31 de janeiro de 2010.

O parecer guerreado foi publicado no *Diário Oficial do Estado* em 20/7/2011 e o apelo protocolizado no dia 19 de agosto do mesmo ano.

Objetivando reverter o índice considerado no julgamento de primeiro grau, o recorrente solicita, nesta oportunidade, não só a inclusão de novas despesas ao cômputo de gastos com o setor, como também procura demonstrar que outras, então expurgadas pela equipe de

---

<sup>1</sup> Sessão de 14/6/2011.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

fiscalização devem ser reintegradas aos respectivos cálculos.

Sob o argumento de que ocorreu erros contábeis na classificação de gastos, solicita a inclusão das despesas com a aquisição de material permanente para a Secretaria da Educação (R\$ 249.573,02), de cestas básicas para os funcionários da educação (R\$ 567.057,33); do valor do PASEP proporcional ao pessoal da educação (R\$ 544.812,14); e dos serviços de limpeza e conservação dos prédios da Secretaria da Educação (R\$ 884.064,96).

Também solicita a inclusão dos gastos pertinentes aos serviços com merenda escolar terceirizada (R\$ 2.170.280,13), esclarecendo para isso que no município a merenda escolar é fornecida pela empresa Nutriplus Alimentação e Tecnologia Ltda., responsável tanto pela aquisição dos produtos, como também pela prestação dos serviços de preparo, sendo que o montante ora solicitado se refere somente aos serviços de preparo da merenda.

Outro valor reivindicado pelo recorrente diz respeito aos empenhos inscritos em restos a pagar do exercício de 2008 quitados após 31/1/2009 (R\$ 88.158,29). Consigna nesse sentido de que esse montante, expurgado naquele período, foi liquidado em 2009, devendo, portanto, integrar os cálculos de gastos com o setor no período ora em reexame.

Por outro lado, reitera seu pedido já ofertado na fase de defesa acerca de se considerar nos cálculos as amortizações de débitos oriundos de parcelamento de encargos sociais (INSS - R\$ 456.477,92 e FGTS R\$ 128.226,27), pois entende tratar-se de despesas que, embora pertencente a exercícios anteriores, foram liquidadas com recursos de 2009.

Por fim, contesta a exclusão do montante alusivo aos empenhos inscritos em restos a pagar de 2009 não pagos até 31/01/2010 (675.293,98), dizendo, em apartada síntese, que se tratavam de despesas relacionadas a obras e serviços que estavam aguardando tão somente a exigibilidade para se proceder o pagamento, o que efetivamente ocorreu entre fevereiro a abril/2010.

Assim, refeitos os cálculos então considerados no julgamento de primeiro grau, para neles incluir todas as



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

despesas pleiteadas, considera que o município investiu no setor educacional valor muito acima do mínimo estabelecido na Lei Maior.

Requer, assim, o acolhimento do pedido de reexame para o fim de se reformar o r. parecer desfavorável proferido pela e. Segunda Câmara.

O setor de cálculos da Assessoria Técnica, após minuciosa análise de toda a documentação encaminhada pelo recorrente, não vê objeção em acolher as despesas com a aquisição de material permanente (R\$ 249.573,02), de cestas básicas para os funcionários da educação (R\$ 567.057,33); do valor do PASEP proporcional ao pessoal do setor (R\$ 544.812,14), e dos empenhos inscritos em restos a pagar referentes ao exercício de 2008 quitados após 31/1/2009. As três primeiras por verificar que aludidas despesas foram pagas através da conta da educação e não consideradas pela fiscalização em seus cálculos. E, a última por atestar que os empenhos então expurgados naquele período (2008), foram liquidados no exercício ora em reexame.

Por outro lado, entende por improcedente todos os demais gastos solicitados, pelos seguintes motivos:

Serviços de limpeza e conservação: o objeto do contrato corresponde à coleta de resíduos e limpeza pública, não estando consignado de forma cristalina tratar-se de ajuste objetivando a limpeza e conservação realizada no interior dos prédios pertencentes à educação;

Serviços com merenda escolar terceirizada: o artigo 70 da LDB - que trata das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino - não admite interpretações extensivas. Diante disso, não há como fazer analogia entre os funcionários da Prefeitura, lotados na Secretaria da Educação, com os empregados das empresas contratadas para o preparo e distribuição da merenda. Essa questão, inclusive, consta da Nota Interativa SDG n° 18 de 14/10/2008.

Parcelamento de Encargos Sociais: admitir esse tipo de despesa fere o princípio da anualidade inserido no artigo 212 da Constituição Federal. Demais disso eventual pagamento não beneficiou o ensino no exercício, uma vez que se trata de fato gerador que ocorreu em exercícios



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

anteriores. Além disso, há vários julgados rejeitando esse tipo de gasto.

Empenhos inscritos em restos a pagar de 2009 não liquidados até 31/1/2010: não podem ser considerados diante da interativa jurisprudência da Casa.

Por tudo que expôs, ainda que retificados os cálculos considerados no julgamento de primeiro grau, atesta que a Prefeitura de Salto não deu atendimento ao contido no artigo 212 da Constituição Federal, posto que se destinou ao setor educacional, em 2009, o correspondente a **24,46%** das receitas provenientes de impostos e transferências, consoante quadro a seguir delineado:

|  |                    |        |
|--|--------------------|--------|
| Total das receitas de impostos                         | R\$ 113.660.296,55 | 100%   |
|  |                    |        |
| Aplicação na Educação básica apurado no parecer prévio | R\$ 26.353.845,52  | 23,19% |
| (+) aquisição de material permanente                   | R\$ 249.573,02     |        |
| (+) aquisição de cestas básicas                        | R\$ 567.057,33     |        |
| (+) PASEP proporcional                                 | R\$ 544.812,14     |        |
| (+) restos a pagar de 2008                             | R\$ 88.158,29      |        |
|  |                    |        |
| (=) aplicação básica apurada                           | R\$ 27.803.446,30  | 24,46% |

SDG, acolhendo todas as ponderações da unidade de cálculos da Assessoria técnica, opina pelo conhecimento e **não provimento** do apelo.

O presente processo integrou a pauta dos trabalhos do e. Tribunal Pleno, em sessão de 7 de dezembro de 2011, oportunidade em que foi retirado de pauta em virtude da entrada de "memoriais", mediante os quais o recorrente objetiva reverter, mais uma vez, o aspecto negativo relativo à aplicação no ensino global.

Para isso, retoma o pedido para que sejam acrescidas ao cômputo do ensino as despesas então expurgadas no julgamento de primeiro grau pertinentes à prestação de serviços de limpeza e conservação de prédios escolares e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

dependências da Secretaria da Educação (R\$ 884.064,96) e os valores alusivos ao parcelamento de encargos sociais - INSS e FGTS (R\$ 584.704,19), trazendo, agora, novos argumentos sobre essas questões.

Sobre a primeira despesa dá ênfase aos aspectos abordados pelo setor de cálculos da Assessoria Técnica de ATJ, esclarecendo, em linhas gerais, que a não inclusão de aludido montante em oportunidade própria deve-se ao erro de classificação contábil da despesa, mas que pelo "corolário dos princípios do contraditório e da ampla defesa" não se pode restringir a apreciação dos documentos juntados pelo interessado apenas por um motivo formal, na medida em que tais despesas devem ser apreciadas quanto à sua efetiva destinação.

Diante disso, trouxe documentação procurando demonstrar que: a administração, em cada mês, indicou as unidades escolares beneficiadas com os serviços prestados, os quais foram atestados pela Secretaria Municipal de Educação; não há, no Município, outra contratação de serviço que pudesse ser imputada como de limpeza e conservação dos prédios escolares; e no orçamento da municipalidade não consta qualquer outra contratação que pudesse ser destinada à limpeza e conservação das escolas.

Sobre os encargos sociais, a linha de argumentação apresentada é de que esta E. Corte adota entendimento de que os dispêndios para serem computados no ensino submetem-se ao **regime de caixa**. Sendo assim, não pagos os encargos sociais na data de vencimento, eles certamente não integraram o cômputo do percentual de recursos empregados no Ensino naquele período. Agora liquidados, devem, então, ser considerados para o cômputo do setor, porque, senão, "vagarão numa espécie de limbo pela não consideração em exercício nenhum".

Por tudo isso, requer o acolhimento dos valores, o que por certo resultará no atendimento ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Manifestando-se novamente nos autos, o setor de cálculos da Assessoria Técnica, com o aval da Chefia, ratificou seu posicionamento anterior pela improcedência da inclusão de aludidas despesas, pois entende que o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

recorrente não trouxe alegações inovadoras que pudessem reverter a infringência ao artigo 212 da Constituição Federal.

Especificamente quanto ao mérito da despesa com serviços de limpeza e conservação, apenas lembra que a orientação dada no sítio eletrônico do Ministério da Educação e Cultura, no que se refere às despesas elegíveis no ensino, relacionadas no art. 70, II, da LDBE<sup>2</sup>, não dá margem para que a coleta e destinação final de lixo urbano pudesse ser apropriada ao setor educacional.

Os autos retornaram à SDG, que também ratificou sua manifestação anterior, ou seja, pelo não provimento do apelo. Tendo integrado a pauta da sessão de 4/7/12, os autos foram retirados para o fim do artigo 105, I, do Regimento Interno.

É o relatório.

rcbnm

---

<sup>2</sup> <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-perguntas-frequentes>

b) Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino:

- aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a escolas ou órgãos do sistema de ensino;

- ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino;

- aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema da educação básica pública (carteiras e cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores, televisores, antenas, etc.);

- manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletro-eletrônicos, etc.), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica, etc.), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões, etc.);

- reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades, etc.) do sistema da educação básica.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Voto

TC-000157/026/09

Preliminar

Por ser tempestivo e proposto por parte legítima, conheço do pedido de reexame.

Mérito

No mérito, não há como reverter a decisão proferida em primeiro grau, uma vez que as razões do recorrente não conseguiram afastar a irregularidade motivadora da rejeição das contas, qual seja, a insuficiente aplicação de recursos no ensino.

Nesse caso, ainda que mereça reparo os cálculos então considerados no julgamento de primeiro grau, tem-se que, ainda assim, a Prefeitura de Salto não deu atendimento ao contido no artigo 212 da Constituição Federal, posto que destinou ao setor educacional, em 2009, o correspondente a **24,46%** das receitas provenientes de impostos e transferências.

Anoto, a propósito, serem procedentes todas as exclusões realizadas pelo setor de Cálculos de ATJ que, com propriedade, atestou que elas ou conflitam com o disposto no artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96 ou há muito não estão de acordo com a jurisprudência deste Tribunal.

No caso dos empenhos inscritos em restos a pagar cuja liquidação ocorreu após 31/1/2010, apenas relembro o que o voto condutor já consignou: este e. Tribunal tem considerado que somente as despesas empenhadas e processadas até 31/12 e posteriormente pagas até 31 de janeiro do exercício seguinte podem ser consideradas, pois dessa forma, estarão beneficiando esse setor dentro do exercício em que ocorreu a prestação do serviço ou a entrega do material.

O entendimento que prevalece é o que o artigo 212 da Constituição (que exige efetivo investimento mínimo no ensino) e o artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases (que define providências para pagamento das despesas) estipulam critério específico para apuração do efetivo investimento



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

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.

Já, no que diz respeito aos valores pertinentes ao parcelamento de encargos Sociais (INSS e FGTS) pertinentes a exercícios anteriores, não há como acolher as considerações do recorrente, tendo em vista o princípio da anualidade das contas.

E explico:

Por determinação constitucional deve o município utilizar-se de bens e serviços equivalentes a 25% dos impostos e transferências arrecadados no exercício em benefício da educação.

Assim é o que estabelece o artigo 212 da Constituição Federal:

"Artigo 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." (g.n.)

Por conta desse preceito constitucional e do sistema de repasses decendiais à conta da educação, este Tribunal passou a considerar que das despesas inscritas em restos a pagar, somente aquelas pagas até 31 de janeiro do exercício seguinte poderiam ser consideradas no cômputo do setor, já que somente elas beneficiaram a educação no período examinado. Isso por que geradas, empenhadas e pagas no exercício em exame.

No caso específico dos encargos sociais, o período aquisitivo não se refere ao ano de 2009 e, por se tratar de pessoal da educação, certamente os serviços já se efetivaram naqueles períodos. Assim, ainda que em 2009 tenha ocorrido o empenho e o pagamento da despesa, "o produto a ela associado aproveitou ao ensino naqueles exercícios, não neste, em que foi apenas paga".



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Dessa forma, por coerência, esses valores não podem ser considerados nesta oportunidade.

E, ainda que assim não fosse, não há nos autos prova de que os encargos sociais objeto de parcelamento com a Previdência não tenham integrado, nos exercícios de competência, os valores destinados ao ensino, pois, como é sabido, é comum o fato de os encargos já integrarem o montante da folha de pagamento utilizado para o cômputo dos gastos seja com o setor educacional ou com o da saúde, por exemplo.

Registro, inclusive, que essa tese foi acolhida por este Tribunal nos autos do TC-1930/026/08.

Os serviços relativos à merenda escolar terceirizada e os de limpeza e conservação dos prédios da Secretaria de Educação também não podem ser considerados no cômputo do setor porque em desconformidade com o artigo 70 da LDBE.

No primeiro caso, não há "analogia" entre o pessoal da merenda, funcionários da Prefeitura, lotados na Secretaria da Educação, com os empregados das empresas contratadas para o preparo e distribuição da merenda.

As remunerações das merendeiras são acolhidas no percentual do ensino, por se tratar de servidores pertencentes ao quadro de pessoal da Prefeitura, qualificados como "demais profissionais da Educação", em conformidade com o inciso I do artigo 70 da LDBE (remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da Educação).

Já a mão de obra terceirizada da merenda está juridicamente vinculada à empresa contratada, em nada se enquadrando no quadro de pessoal da Educação do Município, portanto, não são considerados demais profissionais da Educação. Saliente-se que o artigo 70 da LDBE, que trata das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, é taxativo, não se admitindo interpretações extensivas.

Registre-se, por oportuno que, visando melhor orientar os jurisdicionados a SDG editou a Nota Interativa



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

SDG n. 18<sup>3</sup> que aborda as glosas mais frequentes na despesa educacional, cuja publicação no *DOE* ocorreu em 14/10/2008.

Ademais, esta Casa vem decidindo em recentes pareceres que os gastos com a terceirização da merenda escolar não são considerados na manutenção e desenvolvimento do ensino. Neste sentido, cito o Processo TC-0135/026/09, Relator, Conselheiro Fulvio Julião Biazzi, decisão da E. Primeira Câmara, em sessão de 31/5/2011, bem como o Processo TC-1670/026/08, Relator, Conselheiro Renato Martins Costa, decisão do E. Plenário, em sessão de 6/7/2011.

A inclusão do gasto com coleta de lixo nas dependências dos prédios da Secretaria da Educação, por fim, é imprópria.

E isso porque, por mais que o responsável tenha se esforçado em trazer documento acerca dos serviços prestados com tal finalidade, não há como negar o fato de que o objeto do contrato é claro a especificar que os serviços prestados ocorreram fora das unidades de educação.

Sobre isso registro que a informação obtida junto ao sítio eletrônico do MEC não faz menção a despesas dessa natureza; e, conforme demonstrado nos autos do TC-1888/026/08, TC-1571/026/08, TC-2505/026/07 e TC-468/026/09, não podem ser computadas à conta do ensino.

Nesse sentido, ainda registro o posicionamento adotado pelo E. Tribunal Pleno, em Sessão de 18/11/09, nos autos do TC-3019/026/06:

"As despesas com a coleta de lixo (R\$ 56.811,00) não estão previstas nos artigos 70 e 71 da LDB e não fazem parte da manutenção e desenvolvimento do ensino.

São despesas que não se destinam especificamente a 'priorizar e aprimorar a qualidade do ensino oferecido na sala de aula', tanto que não oneraram dotação da Secretaria da Educação. Assim, a declaração (fl. 511) de 05-10-09, da Secretaria de Finanças, de que não foram

<sup>3</sup> **Despesas com pessoal da merenda escolar terceirizada.** Vinculados juridicamente à empresa que produz, de forma terceirizada, a merenda escolar, as merendeiras, nutricionistas e demais funcionários nada têm a ver com os quadros da Educação do Município; não são profissionais do ensino público; não se qualificam na hipótese inclusiva do ali. 70, I da LDB. Diferente disso, os servidores da cozinha-piloto da própria Administração Municipal, na qualidade de pessoal da educação pública, esses, sim, têm seus custos incluídos nos 25% constitucionais; aliás, tal posição é defendida pelo Ministério da Educação – MEC.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

considerados no cálculo da aplicação no ensino fundamental os dispêndios realizados durante 2006 com a remoção de lixos, não altera o cálculo, nem a situação processual.”

Por todo o exposto e, por não haver motivos para dissentir dos que se manifestaram no feito, voto pelo **desprovemento** do presente pedido de reexame, mantendo integralmente o parecer desfavorável emitido pela e. Segunda Câmara sobre as contas apresentadas pelo Prefeito Municipal de Salto, referentes ao exercício de 2009.

E considero definitiva a aplicação no ensino do correspondente a 24,46% das receitas provenientes de impostos e transferências.

É como voto.