PROCESSO	**:**	1141/2014-TCER
APENSOS	**:**	0791/2013; 1013/2013; 1014/2013; 2435/2013 e 4102/2012
UNIDADE	**:**	Prefeitura Municipal de Porto Velho
ASSUNTO	**:**	Prestação de Contas do Exercício de 2013
RESPONSÁVEL	**:**	Mauro Nazif Rasul – Prefeito Municipal CPF Nº 701.620.007-82
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS	**:**	R$992.554.340,10 (novecentos e noventa e dois milhões quinhentos e cinquenta e quatro mil trezentos e quarenta reais e dez centavos)
RELATOR	**:**	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

COMPLEMENTAÇÃO DE INSTRUÇÃO

1- CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Porto Velho/RO, relativamente ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Senhor MAURO NAZIF RASUL – Prefeito Municipal de Porto Velho/RO, que retornam a esta Secretaria Regional de Controle Externo de Porto Velho-RO, **para complementação de instrução,** de ordem do Relator, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, conforme **Despacho Ordinatório,** às folhas 5941/5942, nos seguintes termos:

> 1. Cuidam os presentes autos do exame da Prestação de Contas anual da Prefeitura Municipal de Porto Velho-RO, relativa ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Senhor Mauro Nazif Rasul, CPF n.701.620.007-82, na qualidade de Prefeito Municipal, sujeita ao regime de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, que nessa oportunidade, aportam neste gabinete para deliberação.
>
> 2. Verifico que o último ato praticado no presente processo foi a análise regimental do Ministério Público de Contas, por intermédio do notável Procurador-Geral, o Dr. Adilson Moreira de Medeiros, cujo entendimento resta materializado no Parecer n. 007/2015/GPGMPC, encartado, às fls. ns. 5.930 a 5.938, dos autos em apreço.
>
> 3. Na mencionada peça Ministerial, o eminente Procurador-Geral de Contas suscita a necessidade de que seja aperfeiçoada a análise técnica a cargo do Corpo Instrutivo; o eminente Procurador argumenta que os técnicos da Corte não empreenderam investigação aprofundada em relação ao cumprimento da

> legislação inerente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB, haja vista a divergência verificada entre os índices apurados nos Relatórios Técnicos elaborados pelo Corpo Instrutivo.
>
> 4. Em seu Parecer, o Parquet Especial enumera uma série de pontos que carecem de maior profundidade na análise, fitando o aperfeiçoamento da conclusão do Corpo Técnico, com o desiderato de abstrair informações mais robustas acerca da aplicação dos recursos do FUNDEB, que possa possibilitar a aferição do cumprimento dos comandos legais e normativos vistos no art. 60, XII, dos ADCT, da Constituição Federal de 1988, no art. 22, da Lei n. 11.494, de 2007 e no art. 10, da IN n. 22/TCE-RO/2007.
>
> 5. Avaliando a percuciente argumentação do Ministério Público de Contas, vejo ser relevante a preocupação esposada; entendo não ser salutar prescindir dos esclarecimentos que possam advir da análise técnica mais acurada, por serem indispensáveis para a formação do juízo deste julgador, uma vez que o cumprimento dos índices de aplicação dos recursos com o FUNDEB é ponto avaliado no conjunto processual da Prestação de Contas dos Municípios, de forma que o não-cumprimento das metas legais estabelecidas podem comprometer o aspecto geral da aplicação constitucional dos recursos com educação, podendo, por consequência, macular as Contas em apreço, impondo-lhes a emissão de Parecer Prévio desfavorável à sua aprovação.
>
> 6.Dessarte, acolho o opinativo do Ministério Público de Contas e, por consectário, DETERMINO o encaminhamento dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo-SGCE para que empreenda análise mais aprofundada acerca da aplicação dos recursos do FUNDEB, nos termos expostos no Parecer n. 007/2015/GPGMPC, encartado, às fls. ns. 5.930 a 5.938, dos autos *sub examine*, emitindo, alfim, **opinião conclusiva, em Relatório Técnico consolidado,** acerca do cumprimento ou não, pelo Município de Porto Velho RO, da aplicação dos recursos do FUNDEB, na forma prevista no art. 60, XII, dos ADCT, da Constituição Federal de 1988, no art. 22, da Lei n. 11.494, de 2007 e no art. 10, da IN n. 22/TCE-RO/2007.
>
> (destaque no texto original)

Portanto, em cumprimento da determinação supra, passaremos à análise dos pontos controvertidos arguidos pelo Ministério Público de Contas deste Tribunal, relativamente à aplicação dos Recursos do FUNDEB.

2 – DO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

A Cota Ministerial n° 007/2015-GPGMPC, às folhas 5930/5938 dos autos, traz questionamentos acerca da aplicação dos recursos do FUNDEB, nos seguintes termos:

> Malgrado o Corpo Técnico tenha se manifestado conclusivamente nos presentes autos, consignando no preliminar e no derradeiro Relatório Técnico que a aplicação no FUNDEB 60% referente ao exercício de 2013 tinha superado o linde mínimo de 60% dos recursos do Fundo, **pairaram dúvidas acerca do cumprimento ao art. 60, inciso XII, do ADCT da Constituição Federal** c/c o art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07 e art. 10 da Instrução Normativa n- 022/07 do TCERO, matéria que tem capital importância para a apreciação adequada das contas de governo.

Ocorre que, no primeiro relatório técnico, especificamente às fls. 2862v, a equipe de instrução demonstrou, por meio de quadro discriminativo, que a municipalidade atingira o percentual de 66,92% dos recursos do FUNDEB na remuneração e valorização do magistério, conforme abaixo reproduzido:

DISCRIMINAÇÃO	Valor (R$)	%
1. RECEITA DE TRANSFERÊNCIA DO FUNDEB		
1.1 - Contribuição do Município para formação do FUNDEB, fl. 86.	73.378.240,04	65,10
1.2 - Aplicações Financeiras com recursos do FUNDEB, fl. 83.	540.456,60	0,48
1.3 - Superávit Verificado no Recebimento de Recursos do FUNDEB, fls. 84 e 2804.	38.790.016,02	34,42
1.5 - Total de recursos recebidos no FUNDEB	112.708.712,66	100,00
2. RECEITA A CONSIDERAR		
2.1 - Valorização do Magistério (mínimo de 60%)	67.625.227,60	60,00
2.2 - Outras Despesas do FUNDEB (máximo de 40%)	45.083.485,06	40,00
3. DESPESAS CERTIFICADAS (PAGAS) - art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96	**112.191.623,63**	**99,54**
3.1 - Remuneração e Valorização do Magistério (incluídas as obrigações patronais - 60%)	75.425.900,68	66,92
3.2 - Outras Despesas do FUNDEB (40%)	36.765.722,95	32,62
4. DESPESAS INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR – FUNDEB	**801.250,50**	**0,71**
4.1 - Despesas inscritas em RAP com recursos vinculados ao FUNDEB (60%)	0,00	0,00
4.2 - Despesas inscritas em RAP com recursos vinculados ao FUNDEB (40%), fl. 1983 Processo nº 1014/2013 apenso aos presentes autos.	801.250,50	0,71
5. DESPESAS EXCLUÍDAS DO FUNDEB	**682.974,39**	**0,61**
5.1 - Despesas excluídas da Remuneração e Valorização do Magistério (60%)	0,00	0,00
5.2 - Despesas excluídas de RAP com recursos vinculados ao FUNDEB (40%)	682.974,39	0,61
6. TOTAL GERAL GASTO NO FUNDEB (3 + 4 - 5)	**112.309.899,74**	**99,65**

Todavia, na sequência, o corpo técnico apontou, dentre outras falhas, que o Demonstrativo das Despesas Pagas com Recursos do FUNDEB na manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (40%) - **Anexo IX, às fls. 1858- 1868, consta um registro atípico, que se apresenta no referido anexo com valor negativo, na monta de R$ 10.624.382,41, fato que foi levado à conclusão do citado relatório** de instrução por caracterizar infringência aos comandos da IN n. 22/2007, litteris:

[...]
Após cientificados, os responsáveis apresentaram defesa (fls. 2958-2966] sobre o apontamento ora destacado, **alegando, fundamentalmente, que o registro se tratou de um estorno realizado pela administração para fins de "regularização contábil" de despesas relacionadas à educação que haviam sido, originalmente, empenhadas de forma equivocada.** Desta feita, as alegações de defesa caminharam no sentido de que a motivação dos estornos foi a necessidade de alocar regularmente os gastos, no total de R$ 11.363.946,04, que foram original e indevidamente empenhadas à conta de "recursos próprios", mas que deveriam ter sido empenhadas à conta do FUNDEB, em específico à conta destinada à aplicação na valorização e remuneração do magistério (60%), verbis:

[...]

Na análise das justificativas (fls. 4525-4552v), o corpo de instrução examinou detidamente as alegações e documentação trazidas em sede de defesa. **E, aprofundando a análise acerca do registro do valor negativo no Anexo atinente à Educação, consultou no SIGAP os empenhos envolvidos na questão. Deste exame, concluiu que os estornos eram ilegais, pois, exatamente ao contrário do alegado, prestaram-se a alocar despesas com pessoal de apoio (40%), como sendo afeta à remuneração do magistério (60%), manobra realizada com o fito de ultrapassar o limite mínimo exigido no FUNDEB 60%,** verbis:

[...]
Como visto, o corpo instrutivo afirma que as despesas, no valor de R$ 11.363.131,342, foram efetivamente dispendidas com pessoal de apoio do ensino fundamental, ao invés de terem sido aplicadas na valorização e remuneração do magistério como alegado em sede de defesa. Logo, as alterações ocorridas nos limites finais que decorreram dos estornos realizados devem ser desconsideradas, vez que falsearam as aplicações efetivamente ocorridas no FUNDEB.
Neste diapasão, após expurgar os efeitos dos estornos ilegais, devolvendo, para fins de aferição da aplicação de recursos do FUNDEB, as multicitadas despesas a seus programas de origem, o corpo técnico aferiu que as aplicações no FUNDEB **demonstraram estar em desconformidade com as disposições constitucionais, porquanto foi aplicado na remuneração do magistério 57,48% dos recursos, quando o mínimo deveria atingir 60%, e nas outras despesas do FUNDEB 42,52%, quando o máximo deveria ser 40%.** Diga-se, inclusive, que além dessa informação, a análise realizada pelo corpo técnico revela como se deu o "transporte" de valores entre os Anexos (111-A, VIII e IX) relativos à Educação. Neste sentido, vale reproduzir o caminho percorrido pelas referidas despesas, conforme assertiva técnica:

• primeiro, baixou-se os valores aplicados nas Outras Despesas do FUNDEB 40% (Anexo IX] - daí o valor negativo registrado no referido anexo -, e, em contrapartida (positivo), registrou-se idêntico valor no Anexo III-A (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE), que, basicamente, serviu de "conexão" entre os Anexos IX e VIII;
• Na sequencia, trocou-se o código da Programação Orçamentária de origem (40%] para o correspondente às Despesas com a Remuneração e Valorização dos Profissionais do Magistério (60%), e lançou-se as ditas despesas no Anexo VIII (60% do FUNDEB), aumentando o valor da aplicação nesta natureza de gastos, aparentemente atingindo o mínimo exigido.

Desta feita, após desconsiderados as transposições indevidas de valores entre os gastos com FUNDEB 40% e FUNDEB 60%, sobressaiu dos autos, que a aplicação no FUNDEB 60% situou-se abaixo do limite mínimo constitucionais. Assim, em obediência ao devido processo legal e, para que se garanta aos responsáveis o exercício do contraditório e da ampla defesa, nos moldes assegurados pelo artigo 5º, LIV e LV, da Constituição da República, o ilustre Conselheiro Relator emitiu o DDR n. 72/2014/GCWCSC, acostado às fls. 4557-4562v7. **Os responsáveis apresentaram defesas sobre os estornos, nas quais a própria administração, em suma, reconhece que, após detectar "a necessidade de realizar ajustes orçamentários, com o fito de adequá-los à legislação, realizou anulações de despesas dos 40% (2.261) e suplementações na atividade dos 60% (2.222) - Remuneração do Magistério" (fls. 4622-4623)**, litteris:

a. Ocorreu na execução orçamentária (até novembro de 2013), houve o empenhamento de despesa no valor de R$ 11.363.131,34 (onze milhões trezentos e sessenta e três mil cento e trinta e um reais e trinta e quatro centavos] no P.A. 09.01.12,361.117.2.222 - Remuneração e Encargos Sociais de Profissionais do Magistério da Educação Básica, elemento de despesa 31.90.11, na fonte 01.01 RECURSOS PRÓPRIOS EDUCAÇÃO, conforme imagem do Balancete da Despesa abaixo:

b. Analisando os demonstrativos contábeis de acompanhamento dos gastos com a educação, verificamos a necessidade de realizar aiustes orçamentários, com o fito de adequá-los à legislação, tudo dentro dos valores destinados a educação (Cota Parte e FUNDEB 40% e 60%) - detectamos que esta despesa deveria ter sido empenhada na fonte 01.11(Recursos do FUNDEB) e não na fonte 01.01(Recursos PrópriosEducação).

c. Neste sentido, foi procedida a anulação do valor de R$ 11.363.131,34 (onze milhões trezentos e sessenta e três mil cento e trinta e reais e trinta e quatro centavos] do PA 09.01.12.361.117.2.261 - Remuneração e Encargos Sociais de Pessoal Ocupado em Atividades de Apoio Técnico (40%), elemento de despesa 31.90.11, fonte de recurso 01.11 (FUNDEB] e suplementamos o mesmo valor no P.A. 09.01.12.361.117.2.222 - Remuneração e Encargos Sociais de Profissionais do Magistério da Educação Básica, elemento de despesa 31.90.11, fonte de recurso 01.11 (FUNDEB). Ressalta-se o que ocorreu foi uma anulação de despesa dos 40% (2.261) e suplementação na atividades dos 60% (2.222) – Remuneração do Magistério e não transferência e/ou inclusão de despesas administrativas em despesa consideradas para o 60%;

d. No mesmo momento, procedemos o ajuste do valor em referência no mesmo PA e mesmo elemento de despesa, porém na Fonte de Recurso 01.01 (Recursos Próprios - Educação) e suplementamos no PA 09.01.12.361.117.2.261 - Remuneração e Encargos Sociais de Pessoal Ocupado em Atividades de Apoio Técnico, elemento de despesa 31.90.11, fonte de Recurso 01.01 (Recursos Próprios - Educação), conforme Balancete de Despesa (anexo), de onde destacamos as imagens a seguir:

Complementando os elementos de análises acima, informamos que o valor em exame (R$ 11.363.131,34), está inserido no total de R$ 14.810.695,22 (quatorze milhões oitocentos e dez mil seiscentos e noventa e cinco reais e vinte e dois centavos), sendo que a diferença de R$ 3.447.563,88 (três milhões quatrocentos e quarenta e sete mil quinhentos e sessenta e três reais e oitenta e oito centavos) refere-se basicamente a folha de pagamento de dezembro2013. (grifei)

Ora, ao que parece**, os responsáveis alegaram que a operação (estornos) era necessária para conformar os gastos realizados com a educação às fontes adequadas, porquanto despesas que deveriam ter sido originalmente empenhadas na fonte 0l.11 - Recursos do FUNDEB) haviam sido empenhadas, de forma equivocada, na fonte 01.01(Recursos Próprios Educação**). (sic)

Tal conformação à realidade faria sentido, desde que ficasse habilmente comprovado que o objeto das despesas era, de fato, atinente ao P.A. 09.01.12.361.117.2.222 - Remuneração e Encargos Sociais de Profissionais do Magistério da Educação Básica, e não ao P.A. 09.01.12,361.117.2.261 –

Remuneração e Encargos Sociais de Pessoal Ocupado em Atividades de Apoio Técnico (40%), o que não sobreveio com a apresentação da defesa. Neste sentido a **documentação trazida não tem o condão de comprovar a natureza do objeto dos gastos em questão,** apenas demonstra os estornos (anulação e reempenho), resumos de folhas de pagamentos que aparentam ser, necessariamente, gasto com o FUNDEB 60%, **além de uma questionável planilha, acostada às fls. 4636**, na qual o defendente apresenta o que seria um resumo, mês a mês, do que foi aplicado no FUNDEB 60%. Vejamos:

MÊS/FOLHA	ENSINO FUNDAMENTAL	EDUCAÇÃO INFANTIL	EJA	COMPLEMENTAR	TOTAL POR FOLHA
JANEIRO	8.394.106,51	555.156,42	33.124,65	18.016,98	9.000.404,56
FEVEREIRO	8.458.425,93	590.477,02	28.631,86		9.077.534,81
MARÇO	8.417.617,59	625.324,91	27.088,02		9.070.030,52
ABRIL	8.391.617,80	644.993,39	27.668,05		9.064.279,24
MAIO	8.383.129,73	649.206,01	23.732,67		9.056.068,41
JUNHO	9.288.563,50	750.511,16	26.336,88	75.958,49	10.141.370,03
JULHO	8.676.117,59	793.274,17	24.670,39		9.494.062,15
AGOSTO	8.406.910,08	761.319,86	26.397,26	1.082.766,60	10.277.393,80
SETEMBRO	8.853.372,51	806.722,55	28.699,58	239.633,14	9.928.427,78
OUTUBRO	9.316.573,79	849.664,48	25.476,26		10.191.714,53
NOVEMBRO	9.157.403,79	825.923,04	28.189,75		10.011.516,58
DEZEMBRO	12.268.762,26	1.168.969,64	64.789,60		13.502.521,50
TOTAL	**108.011.601,08**	**9.021.542,65**	**364.804,97**	**1.416.375,21**	**118.814.323,91**

Vale rememorar que nesse tocante a equipe técnica, no segundo relatório técnico, acostado às fls. 4539v-4540, também baseando-se em folhas de pagamentos constantes nos autos, afirmou, com segurança, que as despesas, objeto dos estornos, eram afetas à Remuneração e Encargos Sociais de Pessoal Ocupado em Atividades de Apoio Técnico (40%), tendo, para comprovar suas assertivas, indicado documentos e processos a elas referentes, verbis:

Sendo assim, e, considerando as dúvidas que pairam entre as afirmativas contidas no segundo relatório técnico e as alegações de defesa, considero necessário, como ponto capital para o deslinde da questão, **que seja realizado novel e detalhado exame técnico, do qual se possa depreender a real natureza das despesas com Educação, cujo valor soma R$ 11.363.131,34, que foram estornadas de uma categoria de gasto e alocadas em outra, alterando os limites de aplicação no FUNDEB 60%.**

Vale dizer que, se desse exame sobressair que os estornos foram ilegais devem, seus reflexos, serem desconsiderados do total apurado no 1- relatório técnico como sendo de aplicação no FUNDEB 60% (R$ 75.425.900,68), o que acarretará o comprometimento dos limites constitucionais de aplicação no FUNDEB. Isto porque, uma vez subtraídas as despesas apontadas irregularmente (R$ 11.363.131,34) do total gasto (R$ 75.425.900,68) com a remuneração do magistério, o município não atinge o limite mínimo de aplicação no FUNDEB 60% que está obrigado a cumprir, revelando que, no exercício, houve prejuízo à aplicação dos limites mínimos constitucionais reservados à educação.

Demonstrada a extrema necessidade de reanálise técnica, chamo a atenção para outra, e não menos importante, alegação de defesa, que, embora

extremamente contraditória e desacompanhada de lastro documental, foi acatada pelo corpo técnico em sua derradeira manifestação, culminando na elisão do aventado descumprimento do limite constitucional no FUNDEB 60%, qual seja, o argumento de que o valor gasto com a folha de pagamento dos profissionais do magistério (R$ 118.814.323,91) era superior à receita efetiva do FUNDEB (R$ 112.708.712,66), portanto, que não havia razão para o Município incluir despesas de caráter administrativo no limite do FUNDEB 60% (fls. 4637). Diga-se, no entanto, que esta alegação de despesas superiores às receitas é, logo mais à frente (fls. 4639), contradita pelo próprio defendente, quando alega que o valor aplicado no FUNDEB 60% foi de R$ 75.425.900,68, litteris:

[...]
Nada obstante as obscuras colocações, **o corpo instrutivo, no terceiro e derradeiro relatório técnico (fls. 5904-5922), acolheu a tese da defesa de que o valor recebido do FUNDEB era inferior ao gasto realizado no FUNDEB 60%,** e, de uma análise extremamente genérica, concluiu, com base na comparação entre o valor recebido e o supostamente gasto no FUNDEB 60%, que afirmar seguramente que o município não está enquadrado no mínimo a ser aplicado na valorização do profissional do magistério seria temerário (sic).

Como se vê, a equipe de instrução, no derradeiro relatório, não fez qualquer menção ao objeto dos gastos que foram anulados e alocados em outra categoria de despesa.

Ao invés disso, convencida pelos argumentos de defesa, por meros resumos de folhas de pagamentos e pela já citada planilha acostada às fls. 4636, elidiu a falha, considerando, via de consequência, que todas as despesas objeto dos estornos multicitados (R$ 11.363.131,34) eram atinentes à remuneração do magistério.

Também, **ao acolher acriticamente a tese de defesa, de que o total da folha de pagamento dos profissionais de magistério na educação básica é muito superior ao valor total recebido do FUNDEB**, portanto maior ainda que o valor mínimo obrigatório para aplicação que é de 60%, **deixou subentendido,** sem nenhuma demonstração convincente**, que o valor das despesas realizadas com FUNDEB 60%** no exercício, outrora apurado na monta de R$ 75.425.900,68, **era de R$118.814.323,91.**

Data vênia, **ainda que o mero confronto de valores (recebido x gasto) fosse considerado suficiente para dar azo à elisão da infringência, não seria aplicável ao presente caso, porquanto não se tem elementos que comprovem que a totalidade dos gastos que estão sendo comparados, no valor de R$ 118.814.323,91, dizem respeito à remuneração do magistério (60%), o que torna, a meu ver, que a instrução merece aperfeiçoamento**, pois completamente fragilizada por abordagem técnica genérica e atípica, que não permite, sequer, o conhecimento do quantum aplicado em remuneração do magistério no exercício em questão.

A corroborar este entendimento, urge dizer que, acerca das alegações dos responsáveis sobre o valor efetivamente aplicado no FUNDEB 60%, ora fez alusão ao valor de R$ 18.814.323,91, ora ao valor de R$ 75.425.900,68, o corpo instrutivo, no derradeiro relatório técnico, não se manifestou.

> Neste sentido, convém trazer à baila que a novel análise a ser empreendida acerca da efetiva aplicação no FUNDEB 60%, deve considerar, a priori, que o valor de R$ 75.425.900,68, constante na primeira análise técnica (fls. 2862), foi aplicado na remuneração do magistério. Partindo dessa premissa, que se examine detalhadamente se as despesas (R$ 11.363.131,34) objeto dos questionáveis estornos são atinentes à remuneração do magistério ou à folha de pagamentos de pessoal de apoio, devendo, após o minucioso exame, serem alocadas à conta adequada.
>
> Assim, para fins de convencimento do Parquet sobre a correta aplicação no FUNDEB, entendo necessário que a equipe técnica afira as aplicações dos recursos recebidos do FUNDEB na remuneração do magistério (60%) e nas outras despesas do FUNDEB (40%), reanalisando as despesas com educação, ocorridas em 2013, à luz das disposições contidas na Lei n. 1.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. A propósito desta análise, entendo ser pertinente que o resultado encontrado seja apresentado por meio de quadros demonstrativos já utilizados pela Corte de Contas em seus relatórios sobre contas de governo. Outrossim, entendo que devem ser indicados os documentos que respaldaram as conclusões técnicas.
>
> Neste viés, considerando que o gestor já foi regularmente citado e apresentou largo rol de documentos sobre as aplicações no FUNDEB, entendo desnecessário, por ora, pugnar por nova oitiva. No entanto, se a análise a ser empreendida necessitar de diligências para seu aperfeiçoamento, que sejam adotadas as medidas adequadas.
>
> **(os destaques não constam no texto original)**

Num primeiro momento, ressaltamos a desnecessidade de fazer diligências junto ao município, tendo em vista a quantidade de documentos trazidos aos autos, desde a primeira análise de justificativas apresentadas pelos responsáveis, bem como das diligências já realizadas no âmbito da Municipalidade, com cópias das documentações probantes que compõem os processos administrativos originários dos estornos contábeis realizados e demais documentos apresentados na defesa ulterior.

Infere-se da supra Cota Ministerial, a necessidade da **EXATA** determinação do percentual dos recursos do FUNDEB aplicados nos gastos com a Remuneração dos Profissionais do Magistério em efetivo exercício.

Como bem observou o *Parquet*, na primeira instrução processual, este Corpo Técnico aferiu o gasto total com o FUNDEB – 60% em **66,92%**, portanto estaria enquadrado no limite mínimo constitucional, porém naquele mesmo relatório, questionou-se "gastos negativos" na competência de dezembro/2014, sem a compreensão da origem dos lançamentos, o que resultou em pedido de esclarecimento aos responsáveis.

Na segunda instrução processual fora feita uma análise mais detalhada dos lançamentos "negativos" ou "estornos" realizados em Dezembro/2013, e constatou-se que se referiam aos processos administrativos 07.01723/2013; 07.02380/2013; 07.03953/2013 e 07.04359/2013, referentes à folha de pagamento dos meses de maio, julho, outubro e novembro de 2013, respectivamente.

Em tais processos constam, no mês de dezembro, cancelamentos dos empenhos de pagamento de Pessoal de Apoio (PA 1172.261) dos meses retro mencionados que foram pagos à conta da fonte 01.11 (FUNDEB), e reempenhamento na fonte 01.01 (Recursos próprios). Após, cancelamento de empenho na fonte 01.01 pelo mesmo valor e mesmo processo, porém relativamente ao PA 1172.222 – pessoal do magistério – na fonte 01.01 com reempenhamento na fonte 01.11. As tabelas seguir permite melhor visualização:

Lançamentos nos períodos corretos (+) fonte 01.11

Programa Atividade 12.361.01172.261 – Pessoal Apoio		
Mês	**Processos**	**Valor**
Maio	07.01723/2013	2.967.733,87
Julho	07.02380/2013	2.961.961,74
Outubro	07.03953/2013	2.537.821,89
Novembro	07.04359/2013	2.895.613,84
Soma		**11.363.131,34**

Estornos no mês de dezembro (-) fonte 01.11

Programa Atividade 12.361.01172.261 – Pessoal Apoio		
Mês	**Processos**	**Valor**
Dezembro	07.01723/2013	-2.967.733,87
	07.02380/2013	-2.961.961,74
	07.03953/2013	-2.537.821,89
	07.04359/2013	-2.895.613,84
Soma		**-11.363.131,34**

Lançamentos no mês de dezembro (+) fonte 01.01

Programa Atividade 12.361.01172.261 – Pessoal Apoio		
Mês	**Processos**	**Valor**
Dezembro	07.01723/2013	2.967.733,87
	07.02380/2013	2.961.961,74
	07.03953/2013	2.537.821,89
	07.04359/2013	2.895.613,84
Soma		**-11.363.131,34**

Lançamentos no mês de dezembro (-) fonte 01.01

Programa Atividade 12.361.01172.222 – Profissionais da Educação		
Mês	**Processos**	**Valor**
Dezembro	07.01723/2013	-2.967.733,87
	07.02380/2013	-2.961.961,74
	07.03953/2013	-2.537.821,89
	07.04359/2013	-2.895.613,84
Soma		**-11.363.131,34**

Obs. Nesta etapa mudou o Projeto Atividade.

Lançamentos no mês de dezembro (+) fonte 01.11

Programa Atividade 12.361.01172.222 – Profissionais da Educação		
Mês	**Processos**	**Valor**
Dezembro	07.01723/2013	2.967.733,87
	07.02380/2013	2.961.961,74
	07.03953/2013	2.537.821,89
	07.04359/2013	2.895.613,84
Soma		**11.363.131,34**

Veja-se que os empenhos saem da Fonte 01.11 e retornam à fonte 01.11 (FUNDEB) de onde saiu o recurso efetivamente. Porém muda o Programa Atividade.

Na prática, baixa-se o saldo do FUNDEB 40% e aumenta o FUNDEB 60%, enquadrando nos limites constitucionais.

No que pese a alegação da defesa que houve empenhamento de forma equivocada, refutamos que não, pelo contrário, os empenhamentos/pagamentos foram feitos de forma deliberada, entendamos o por que:

Em primeiro lugar, podemos observar que a maior despesa do município com Educação está na folha de pagamento dos profissionais do magistério, disso decorreu o fato de que o município ora lançava o total da folha na fonte 01.11 (FUNDEB), ora na fonte 01.01(Recursos Próprios), ora dividia os empenhamentos entre ambas fontes, a tabela[1] a seguir permite melhor visualização:

Mês	Anexo VIII (60%)	Anexo III-A (MDE)
JANEIRO	9.000.007,58	768.109,10
FEVEREIRO	9.073.101,33	1.293.618,33
MARÇO	1.644.274,98	9.343.927,48
ABRIL	1.680.022,47	10.881.372,97
MAIO	1.675.597,53	5.439.948,87
JUNHO	10.004.399,80	3.273.574,89
JULHO	3.732.865,89	9.413.049,66
AGOSTO	8.772.673,68	1.987.381,09
SETEMBRO	8.939.291,21	6.589.362,15
OUTUBRO	7.244.865,34	2.264.998,66
NOVEMBRO	1.797.034,12	9.756.754,09
DEZEMBRO	498.635,41	22.674.298,35
Total	64.062.769,34	**83.686.395,64**

Fonte: Processo 1014/2014-TCER.

[1] Os cancelamentos e reempenhamentos de despesas foram desconsiderados.

O valor médio mensal da referida folha (profissionais do magistério) era entre nove e dez milhões de reais, veja que na competência com maior valor pago à conta do FUNDEB, a exemplo do mês de janeiro, valor muito inferior era lançado à conta do MDE. O contrário também é verdadeiro.

Portanto, os meses objetos de estorno/cancelamentos, não tiveram lançamentos equivocados, se assim fosse os demais meses também precisariam de ajustes.

Enquanto que a folha de pessoal de apoio foi lançada regularmente no FUNDEB (40%), fonte 01.11.

Ocorre que, considerando que a folha de pagamento dos profissionais de magistério corresponde a maior destinação de recursos da Educação, deveria o município ter dado prioridade para o pagamento desse pessoal com os recursos do FUNDEB, e não ficar dividindo entre as fontes 01.11 e 01.01, como se verificou.

Nada obsta que o município gaste até 100% dos recursos recebidos do Fundo com pagamento dos profissionais de magistério em efetivo exercício. Portanto, é o que deveria ter sido feito no exercício de 2013.

Quando o MPC questiona, à folha 5937-v, se o objeto dos estornos, no valor de R$11.363.131,34 (onze milhões, trezentos e sessenta e três mil, cento e trinta e um reais e trinta e quatro centavos) são atinentes à folha de pessoal de apoio, podemos afirmar que sim, conforme folhas 4107/4117; 4212/4222; 4314/4325; e, 4428/4439 dos autos.

Conquanto, no último relatório técnico não foram aceitas as alegações de defesa de forma acrítica, como afirma o *Parquet*, tanto que a infringência pelos estornos considerados indevidos foi mantida, nos termos abaixo:

> **5.2 – De Responsabilidade do Senhor Mauro Nazif Rasul - Prefeito Municipal, CPF 701.620.007-82; solidariamente com os Senhores Marcos José Rocha Dos Santos – Secretário de Educação, CPF 001.231.857-42 e Luis Henrique Gonçalves - Contador, CPF 341.237.842-91:**
>
> I - Infringência ao artigo 10, parágrafo único e inciso I do art. 14 da Instrução Normativa nº 22/TCER-2007 c/c o art. artigo 37 (Princípio da Legalidade) da Constituição Federal, em razão de lançamentos indevidos no total de R$11.363.131,34 (onze milhões trezentos e sessenta e três mil cento e trinta e um reais e trinta e quatro centavos) de forma negativa (estorno), e posterior lançamentos positivos, nos Demonstrativo das Despesas Pagas com Recursos do FUNDEB Anexos VIII e IX, conforme demonstrado no item 4.3.01 do relatório técnico anterior;

A título de Proposta de Encaminhamento houve a sugestão ao relator das seguintes medidas:

> III – Determinar aos gestores a observância rigorosa dos preceitos estabelecidos na IN nº 022/TCERO/2007, em relação ao preenchimento de seus anexos;
>
> IV – Determinar ao gestor dos recursos da Educação que gerencie os recursos do FUNDEB de acordo com a legislação vigente, tendo como premissa o fato de que a remuneração dos profissionais de magistério em efetivo exercício na educação básica tem prioridade na destinação dos recursos recebidos do fundo, evitando confusão entre as aplicações do FUNDEB e do MDE e a abstenha de efetuar ajustes sem correspondência financeira ou justificativa de erro formal, para não prejudicar a apuração do controle externo;

A impropriedade relativa aos estornos fora mantida e considerada inaceitável, pois demonstrou gerenciamento dos recursos de forma inadequada durante o exercício com "acertos" no fim do exercício para fins de comprovação, perante este Tribunal, do atingimento dos limites constitucionais, a própria defesa admite tal fato, à folha 4623, afirmando o seguinte:

> Analisando os demonstrativos contábeis de acompanhamento dos gastos com a educação, verificamos a necessidade de realizar ajustes orçamentários, com o fito de adequá-los à legislação, tudo dentro dos valores destinados a educação (Cota Parte e FUNDEB 40% e 60%) - detectamos que esta despesa deveria ter sido empenhada na fonte 01.11(Recursos do FUNDEB) e não na fonte 01.01(Recursos Próprios Educação).

Conquanto, conforme já explicitamos nos dois últimos relatórios técnicos, não se admite cancelamento de empenho já pago, porque o financeiro não se estorna, e ficou evidente que os cancelamentos foram para comprovar o atingimento dos limites (60% e 40%).

Por outro lado, mesmo considerando os "ajustes" inadequados, este Corpo Técnico não pode quedar-se em admitir que se o município houvesse empenhado as despesas com o pagamento dos Profissionais da Educação Básica em efetivo exercício na fonte 01.11 (FUNDEB), isto é, dado prioridade na hora dos pagamentos em utilizar a fonte correspondente, deixando as demais despesas (FUNDEB 40%) para pagamento na fonte 01.01 (recursos próprios) evitar-se-ia os questionamentos ora suscitados.

Portanto, a alegação de que o total recebido do FUNDEB é menor que a Remuneração dos Profissionais do Magistério em efetivo exercício, conforme resumos da folha de pagamento 4773/5515, acabaram sendo levada em consideração, como fator atenuante do não cumprimento do limite constitucional de 60%.

Vale destacar que os resumos são documentos hábeis a comprovar tal afirmação, ao contrário do que afirma o *Parquet*, à folha 5937, não se trata de "meros

resumos", é a apresentação da folha de pagamento de modo sintético, pois apresentar cada uma das folhas inviabilizaria a análise pelo volume de documentação.

Outrossim, a planilha apresentada pela defesa e reproduzida na Cota Ministerial, em nossa opinião técnica não é questionável nem duvidosa, como afirma o *Parquet*, pois este Corpo Técnico teve a oportunidade de examinar os processos administrativos nºs 07.01723/2013; 07.02380/2013; 07.03953/2013 e 07.04359/2013, todos da folha de pagamento da educação básica, os quais representam quase 1/3 dos processos do exercício referente a folha, sendo que os respectivos valores foram lançados corretamente na tabela produzida pela defesa.

Não seria demasia considerar que as demais competências registraram valores equivalentes, já que os salários são despesas continuadas, nem mesmo o mês de dezembro, pois é cediça a existência do pagamento do 13º Salário. Portanto, consideramos que a tabela apresentada representa os gastos efetivos com os profissionais da educação básica.

Assim, desconsiderar os estornos contábeis não muda o fato de que a folha total dos profissionais da educação básica é superior ao valor dos recursos recebidos do FUNDEB.

Contudo, o município pagou boa parte dessa folha com recursos próprios (MDE), a nosso ver, na confiança de que era só fazer os acertos no fim do exercício, todavia a destinação dos recursos nas competências próprias foi realizada em desacordo com os limites estabelecidos legalmente.

Temos que o município utilizava tal prática em exercícios anteriores, porém, após o apontamento nestes autos, o município se absteve de fazer tais "acertos" dos índices para apresentar ao Tribunal, uma vez que a análise das contas de 2014 (autos 1595/2015-TCER), o que demonstrou que houve melhora no gerenciamento dos recursos da educação.

Todavia, na impossibilidade de aceitar os cancelamentos e reempenhamentos das despesas já pagas, e, considerando que o Conselheiro Relator, acatando o posicionamento do *Parquet*, determinou que o valor da aplicação fosse expresso em dados numéricos, manteremos a apuração nos termos abaixo:

Mês	Anexo VIII (60%)	%	Anexo IX (40%)	%	Total
JANEIRO	9.000.007,58	70,41	3.781.843,42	29,59	12.781.851,00
FEVEREIRO	9.073.101,33	70,45	3.806.453,56	29,55	12.879.554,89
MARÇO	1.644.274,98	29,50	3.928.793,79	70,50	5.573.068,77
ABRIL	1.680.022,47	28,54	4.205.560,07	71,46	5.885.582,54
MAIO	1.675.597,53	27,01	4.528.487,13	72,99	6.204.084,66
JUNHO	10.004.399,80	70,96	4.095.177,61	29,04	14.099.577,41
JULHO	3.732.865,89	46,57	4.282.629,39	53,43	8.015.495,28
AGOSTO	8.772.673,68	67,02	4.316.430,23	32,98	13.089.103,91
SETEMBRO	8.939.291,21	69,05	4.006.648,59	30,95	12.945.939,80
OUTUBRO	7.244.865,34	60,15	4.799.721,36	39,85	12.044.586,70
NOVEMBRO	1.797.034,12	26,84	4.898.796,17	73,16	6.695.830,29
DEZEMBRO	*498.635,41*	*40,30*	*738.748,93*	*59,70*	*1.237.384,34*
Total	**64.062.769,34**	**57,48**	**47.389.290,25**	**42,52**	**111.452.059,59**

Fonte: Processo 1014/2013/TCER - Aplicação de Recursos da Educação

Portanto, o índice da aplicação do FUNDEB no exercício de 2013, após o expurgo dos lançamentos considerados irregulares, fica assim apurado:

» **57,48%** dos recursos do FUNDEB aplicado na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60% - art. 60, inciso XII, do ADCT da Constituição Federal c/c o art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07 e art. 10 da Instrução Normativa nº 022/07 do TCERO);

» **42,52%** dos recursos do FUNDEB aplicado em Despesas Diversas (máximo de 40% - art. 60 do ADCT da Constituição Federal c/c o art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07 e Parágrafo Único do art. 10 da Instrução Normativa nº 022/07 do TCERO).

Impende destacar que o referido apontamento já foi objeto de contraditório, através do Despacho em Definição de Responsabilidade n° 72/2014/GCWCSC, em 5.11.2014, portanto já cumprido os mandamentos constitucionais do contraditório e ampla defesa.

3 – CONCLUSÃO

Em face da análise procedida, em cumprimento do Despacho Ordinatório, às folhas 5941/5942 destes autos, relativamente à Prestação de Contas do Município de Porto Velho do exercício financeiro de 2013, e à luz dos comentários supra expendidos, consideramos que remanesceram as seguintes irregularidades:

3.1 – De Responsabilidade do senhor Mauro Nazif Rasul - Prefeito Municipal, CPF 701.620.007-82; Solidariamente com o senhor Luis Henrique Gonçalves - Contador, CPF 341.237.842-91:

I - Infringência ao artigo 53 da Constituição Estadual c/c artigo 5º da Instrução Normativa nº 19/TCERO-2006, devido ao encaminhamento intempestivo dos

Balancetes mensais de janeiro a maio de 2013, conforme demonstrado no item 4.1.02 do relatório técnico anterior;

3.2 – De Responsabilidade do Senhor Mauro Nazif Rasul - Prefeito Municipal, CPF 701.620.007-82; solidariamente com o Senhor Marcos José Rocha Dos Santos – Secretário de Educação, CPF 001.231.857-42:

I - Infringência ao artigo 10, parágrafo único e inciso I do art. 14 da Instrução Normativa nº 22/TCER-2007 c/c o art. artigo 37 (Princípio da Legalidade) da Constituição Federal , em razão de lançamentos indevidos no total de R$11.363.131,34 (onze milhões trezentos e sessenta e três mil cento e trinta e um reais e trinta e quatro centavos) de forma negativa (estorno), e posterior lançamentos positivos, nos Demonstrativo das Despesas Pagas com Recursos do FUNDEB Anexos VIII e IX, conforme demonstrado no item 4.3.01 do relatório técnico anterior e item 2 do presente relatório;

II - Infringência ao Artigo 60, inciso XII, do ADCT da Constituição Federal c/c o art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07 e art. 10 da Instrução Normativa nº 022/07 do TCERO, por aplicação de 57,48% (cinquenta e sete vírgula quarenta e oito por cento) da Receita Anual recebida do FUNDEB nos gastos com remuneração dos profissionais do magistério, sendo inferior ao limite mínimo de 60% da, conforme analisado no item 2 do presente relatório.

3.3 – De Responsabilidade da Senhora Maria Auxiliadora Papafanurakis Pacheco – Controladora Geral do Município, CPF 442.519.637-68:

I - Descumprimento ao art. 2º, I a IV e art. 11, V, b, da Instrução Normativa nº 13/2004-TCERO c/c o art. 9º, III, 46, 47 e 48, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 154/96 e art. 74, I a IV, da Constituição Federal, pela deficiência na atuação desse importante órgão de suporte à gestão municipal, uma vez que nos relatórios quadrimestrais limitou-se a descrever as atividades realizadas pela Controladoria Geral do Município, sem fazer nenhuma menção e/ou avaliação em relação ao cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas nos instrumento de planejamento (PPA, LDO e LOA) e o Relatório Anual de Auditoria não detalha o cumprimentos dos limites constitucionais, conforme item 8.1, do relatório técnico anterior.

4 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Excelentíssimo Senhor Conselheiro
WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

O Corpo Técnico desta Corte de Contas, após instrução concernente ao Balanço Anual de 2013, da Prefeitura Municipal de Porto Velho, de responsabilidade do Prefeito Municipal, Senhor **MAURO NAZIF RASUL**, emite o seguinte parecer:

Considerando que é da competência privativa da Câmara Municipal, conforme determina o artigo 31, § 2º da CF/88, julgar as contas prestadas anualmente pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal;

Considerando que os Demonstrativos Contábeis foram elaborados em consonância com a legislação vigente e representam a posição patrimonial do Município em seus aspectos mais relevantes;

Considerando que as aplicações mínimas constitucionais da receita de impostos do município figuram em **18,59%** (mínimo 15%) para as Ações de Saúde e **26,32%** (mínimo 25%) para a Educação;

Considerando que foi comprovada a aplicação de apenas **57,48%** dos recursos recebidos do FUNDEB com gastos na Remuneração dos Profissionais de Magistério (mínimo 60%);

Considerando que consoante Enunciado Sumular através da DECISÃO Nº 315/2014 – PLENO o atraso no envio dos balancetes não implica, necessariamente, em reprovação das contas;

É DE PARECER que as contas do Poder Executivo do Município de Porto Velho - RO, relativas ao exercício de 2013, de responsabilidade do Senhor **MAURO NAZIF RASUL** (Prefeito Municipal), merecem, por parte do Egrégio Plenário desta Corte de Contas, **PARECER PRÉVIO PELA NÃO APROVAÇÃO**, nos termos dos artigos 1º, VI e 35 da Lei Complementar nº 154/96 c/c artigo 49, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, sugerindo-se, à guisa de proposta de encaminhamento a adoção das seguintes medidas:

I – Recomendar ao gestor que envide esforços no sentido de encaminhar dentro do prazo os documentos que definem as Instruções Normativas n.º. 13/2004, 19/2006 e 22/2007-TCE-RO;

II – Determinar à Contadoria do Município que atente para as normas de elaboração das Demonstrações Contábeis para evitar e republicação em tempo inoportuno, tendo em vista o princípio contábil da oportunidade e que aperfeiçoe a elaboração das Notas Explicativas, considerando que as mesmas estão sendo apresentadas de forma tímida, primando pelo princípio da transparência;

III – Determinar aos gestores a observância rigorosa dos preceitos estabelecidos na IN nº 022/TCERO/2007, em relação ao preenchimento de seus anexos;

IV – Determinar ao gestor dos recursos da Educação que gerencie os recursos do FUNDEB de acordo com a legislação vigente, tendo como premissa o fato de que a remuneração dos profissionais de magistério em efetivo exercício na educação básica tem prioridade na destinação dos recursos recebidos do Fundo, evitando confusão entre as

aplicações do FUNDEB e do MDE e a abstenha de efetuar ajustes sem correspondência financeira ou justificativa de erro formal, para não prejudicar a apuração do controle externo;

V – Determinar ao Controle Interno do município que promova a análise dos atos de gestão, consubstanciado no acompanhamento das metas e prioridades estabelecidas pelos Institutos de Planejamento, na análise dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e do cumprimento dos limites mínimos constitucionais para aplicação na Saúde e Educação, promovendo o resultado de suas análises nos relatórios a serem enviados ao Tribunal;

VI – Determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que inclua em sua programação anual de auditoria a realização de auditoria nas contas da Educação do Munícipio de Porto Velho, considerando a materialidade, relevância e riscos envolvidos.

VII – Provocar o Tribunal no sentido firmar posicionamento atualizado sobre a adoção pelos jurisdicionados do disposto no inciso VI do artigo 167 da Constituição Federal, conforme item 4.2.01 do relatório técnico anterior, dado a pertinência e relevância da matéria.

Porto Velho-RO, 14 de julho de 2015.

Respeitosamente,

GISLENE RODRIGUES MENEZES
Auditora de Controle Externo
Cad. 486

Supervisão:

MOISÉS RODRIGUES LOPES
Secretário Regional de Controle Externo
Cadastro nº 270