



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

**CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES**

**TRIBUNAL PLENO DE 27/11/19**

**ITEM Nº19**

**PEDIDO DE REEXAME**

19 TC-024139/989/18 (ref. TC-004281/989/16)

**Município:** Caraguatatuba.

**Prefeito(s):** Antonio Carlos da Silva.

**Exercício:** 2016.

**Requerente(s):** Antonio Carlos da Silva – Ex-Prefeito.

**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 25-09-18, publicado no D.O.E. de 09-10-18.

**Advogado(s):** Claudia Rattes La Terza Baptista (OAB/SP nº 110.820), Marcia Paiva de Medeiros (OAB/SP nº 125.455), Cassiano Ricardo Silva de Oliveira (OAB/SP nº 152.966), Dorival de Paula Junior (OAB/SP nº 159.408), Cristina Barbosa Rodrigues (OAB/SP nº 178.466), Monica Liberatti Barbosa Honorato (OAB/SP nº 191.573), Danilo Augusto Reis Barbosa Miranda e Silva (OAB/SP nº 251.549), Maia Soares Bisan (OAB/SP nº 274.342), Fernanda de Avila e Silva (OAB/SP nº 361.634), Gianpaulo Baptista (OAB/SP nº 177.061) e outros.

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

**Fiscalização atual:** UR-7 – DSF-I.

---

**RELATÓRIO**

PEDIDO DE REEXAME interposto por ANTONIO CARLOS DA SILVA, Ex-Prefeito do MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA, em face da r. decisão da C. Primeira Câmara que emitiu parecer prévio desfavorável às suas contas do exercício de 2016<sup>1</sup>, face à insuficiente

---

<sup>1</sup> Primeira Câmara de 12/06/2018; publicação no Diário Oficial do Estado em 11/07/2018. Pelo Voto do Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Presidente e Relator, e dos Conselheiros Cristiana de Castro Moraes e Sidney Estanislau Beraldo.



aplicação do FUNDEB em 4,87% (R\$ 2.959.678,16) e à incorreta destinação das receitas de multas de trânsito (R\$ 3.292.332,43), razões agravadas pela superação do patamar fixado pela Lei Eleitoral às despesas com publicidade em ano eleitoral (R\$ 103.392,22 a maior).

Nesta oportunidade o responsável pede emissão de parecer favorável às contas e para tanto apresenta razões e documentos (eventos 1.1 a 1.6).

Com efeito, relativo ao FUNDEB argumenta que, tratando-se do último exercício de seu mandato, não haveria cumprir a aplicação do saldo remanescente, em que pese tenha disponibilizado ao futuro gestor recursos suficientes para cumprimento da obrigação.

Aduz que a parcela diferida foi aplicada no 1º Trimestre de 2017, haja vista os pagamentos efetuados no período em face de despesas empenhadas em 2016 (DOC. 01; evento 1.3), e, ainda, a existência "de gastos em 2017 com FUNDEB no total de 109% e demonstração de que houve seu pagamento no primeiro trimestre de 2017" (DOC. 02; evento 1.4). Consigna, assim, "que o valor foi aplicado no exercício de 2017, em que pese não existir conta específica, [...] em quantidade superior ao arrecadado no período [em 9,0483%<sup>2</sup>], conforme se constata pelo relatório do 1º. Quadrimestre de 2017 (TC 6759/989/16)" - (DOC. 03; evento 1.5).

<sup>2</sup> Quadro apresentado pela defesa:

### 3.4 - AE05 - Aplicação de Recursos do FUNDEB

Saldo Anterior	Receita	Despesa Empenhada	
		R\$	%
R\$ -134.738.455,96	R\$ 26.770.310,01	R\$ 29.192.574,97	109,0483%

Com base na Despesa Empenhada, verifica-se que o Município apresenta percentual favorável ao atendimento do art. 21 da Lei 11.494/07.



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

Em reforço, assinala que a Fiscalização registrou nas Contas de 2017 o saldo remanescente de 2016 no montante de R\$ 2.959.678,16, de modo que a única falha a considerar é a inexistência de conta específica para a movimentação dos recursos, o que não pode motivar a reprovação dos demonstrativos.

No que respeita às multas de trânsito observa que o artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro não contém vedação ao pagamento dos salários dos funcionários e, ao contrário, prevê o custeio de despesas com policiamento e fiscalização, como se extrai da Resolução nº 191/2006<sup>3</sup>, de maneira que “o entendimento defendido pelo Município [...] encontra guarida no art. 10, inciso XXII da Resolução 638/2016 (‘serviços de terceiros necessários ao exercício do policiamento e fiscalização do trânsito’)”. Pontua, ademais, o parecer exarado por esta Corte no TC-4404/989/16, que admitiu pagamentos de pessoal ligado ao trânsito com recursos provenientes da arrecadação de multas, prática que a Administração deixou de adotar em respeito aos apontamentos da Fiscalização.

Entende que despesas com publicidade jamias poderiam determinar reprovação das contas, visto que tal análise compete à Justiça Eleitoral. Não obstante, informa situação atípica ocorrida no primeiro trimestre de 2014 com redução da média de gastos da espécie<sup>4</sup>, malgrado os registros da Origem (DOC. 04; evento

---

<sup>3</sup> Como cita a defesa:

“Art. 2º - Explicitar as formas de aplicação da receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito, prevista no caput do art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro: (...) III – O policiamento e a fiscalização são os atos de prevenção e repressão que visem a controlar o cumprimento da legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa.”

<sup>4</sup> Quadro registrado pela defesa:



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

1.6) consignem que as despesas referem-se à publicidade obrigatória e não afrontam a disciplina do artigo 73 da Lei Eleitoral, tendo em vista, ainda, que o responsável já exercia o segundo mandato e, portanto, não estava apto à reeleição.

Por fim, enaltece os bons indicadores da gestão consubstanciados no equilíbrio orçamentário-financeiro, na correta aplicação dos recursos e nos positivos resultados de efetividade.

Manifestações de **Assessoria Técnico-Jurídica e sua Chefia** (eventos 37.1 / 37.3), e do **Ministério Público** (evento 41.1) convergiram pelo **conhecimento** do recurso e, no mérito, por seu **desprovemento**.

Para a equipe especialista de Cálculos de ATJ os argumentos da defesa não afastam a falta de aplicação dos recursos do FUNDEB em R\$ 2.959.678,16. Da análise da documentação carreada, assinala que a prova de pagamento de restos a pagar de 2016 no montante de R\$ 551.407,44 (DOC. 01) não se correlaciona com a parcela diferida do exercício e tampouco reflete o total da pendência, e, ainda, que o demonstrativo de movimentação de empenhos do FUNDEB em 2017 no importe de R\$ 80.685.213,71 (DOC. 02) igualmente não discrimina quais valores compreendem o saldo remanescente com data limite de aplicação até 31-03-2017.

Publicidade em ano eleitoral				
Semestres:	1º semestre/2013	1º semestre/2014	1º semestre/2015	1º semestre/2016
Despesas	242.983,40	98.912,94	296.607,33	316.226,78
Média apurada entre os três primeiros semestres dos exercícios anteriores				212.834,56
DESPESAS DO EXERCÍCIO FORAM SUPERIORES À MÉDIA EM:				103.392,22



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

Destaca dos documentos apresentados e das informações extraídas do Sistema AUDESP que a aplicação de 2017 (R\$ 80.865.213,71) superou a receita do exercício (R\$ 78.684.121,54) em R\$ 2.037.092,17, e que restou efetivamente comprovada apenas no 4º Trimestre do exercício<sup>5</sup> e mediante abertura de créditos adicionais especiais em 11/12/2017 (Lei Municipal nº 2.383/2017), como registra o laudo de fiscalização das Contas de 2017 (TC-6759/989/16; evento 164.110). Desta feita, conclui que não restou comprovada a utilização do saldo remanescente no total de R\$ 2.959.678,16.

Assessoria Técnico-Jurídica, Chefia de ATJ e MPC endossaram a precedente conclusão quanto ao FUNDEB, e concluem que o recurso ressentiu-se de elementos suficientes para reverter o juízo de primeira instância no que se refere à destinação incorreta de receitas de multas de trânsito e à superação da média de gastos com publicidade em ano eleitoral.

É o que consta dos autos.

GCECR  
ADS

<sup>5</sup> Dados trazidos por ATJ (Cálculos):

Período: 4º Trimestre / 2017					Município: Caraguatatuba				
Função	Sub função	Fonte Recurso	Cód. Aplicação	Classificação Econômica	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Paga
				92 - TRANSFERÊNCIAS E CONVÊNIO ESTADUAIS-VINCULADOS - EXERCÍCIOS	0,00	1.037.092,17	1.037.092,17	1.037.092,17	1.037.092,17
				000.0000 -	0,00	1.037.092,17	0,00	0,00	0,00
12	361	92	000.0000	33904600 - AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	0,00	1.037.092,17	0,00	0,00	0,00
				265.0000 - EDUCAÇÃO - FUNDEB - OUTROS - ANO ANTERIOR	0,00	0,00	1.037.092,17	1.037.092,17	1.037.092,17
12	361	92	265.0000	33904600 - AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	0,00	0,00	1.037.092,17	1.037.092,17	1.037.092,17
12	361	92	265.0000	33904801 - INDENIZAÇÃO AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO			1.037.092,17	1.037.092,17	1.037.092,17
				( . . . )					
				92 - TRANSFERÊNCIAS E CONVÊNIO ESTADUAIS-VINCULADOS - EXERCÍCIOS	0,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
				000.0000 -	0,00	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00
12	365	92	000.0000	31901100 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	0,00	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00
				265.0000 - EDUCAÇÃO - FUNDEB - OUTROS - ANO ANTERIOR	0,00	0,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
12	365	92	265.0000	31901100 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	0,00	0,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
12	365	92	265.0000	31901101 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS			1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00



**TC-024139/989/18**

## **VOTO**

### **PRELIMINAR**

Pressupostos de admissibilidade em termos<sup>6</sup>,  
**conheço** do recurso.

### **MÉRITO**

A Colenda Primeira Câmara objetou a insuficiente aplicação do FUNDEB e a incorreta destinação de receitas de multas de trânsito, falhas agravadas pela superação do patamar fixado pela Lei Eleitoral para despesas com publicidade em ano de eleições.

Na oportunidade, argui o responsável, em síntese, que a aplicação do FUNDEB apurada em 2017 foi superior à verba do exercício, a demonstrar suficiente e tempestiva utilização da parcela diferida em 2016; que os recursos de multas de trânsito foram empregados em despesas de pessoal na conformidade do artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro; e que as despesas de publicidade referem-se à propaganda oficial e, assim, não possuem o ventilado perfil de cunho eleitoral.

---

<sup>6</sup> Medida recursal protocolizada em 28/11/2018 (evento 01), em face do r. Aresto publicado no Diário Oficial do Estado em 09/10/2018 (evento 173.1; TC-4281/989/16). Trata-se de apelo tempestivo e interposto por parte legítima, na conformidade dos artigos 70 e 71 da Lei Complementar nº 709/93, e, ainda, do Comunicado GP nº 08/2016, publicado no Diário Oficial em 28/04/2016.





Cumpra salientar que a falha de maior expressão reside na ausência de comprovação de uso da parcela remanescente do FUNDEB, inviabilizada a competente análise em razão de falta de movimentação dos recursos vinculados em conta bancária específica, além de disparidades nos registros contábeis da Prefeitura.

Contudo, assiste razão ao responsável quando afirma que a utilização do saldo diferido até 31-03-2017 não mais constituía sua responsabilidade depois de encerrada respectiva gestão e, ademais, que as contas de 2017 indicam aplicação superior ao aporte fundiário do exercício.

De se apontar que o relatório de inspeção dos demonstrativos de 2017<sup>7</sup> consigna a utilização de recursos provenientes de competência anterior da ordem de R\$ 2.037.092,17 (dois milhões e trinta e sete mil e noventa e dois Reais e dezessete centavos), aplicação processada por abertura de créditos adicionais especiais autorizados pela Lei Municipal nº 2.383, de 11/12/2017<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> **TC-6759/989/16.** Relator Conselheiro Dimas Ramalho. Parecer Prévio Favorável exarado pela C. Segunda Câmara em 05/11/2019.

<sup>8</sup> EXCERTO DO LAUDO TÉCNICO CONCLUSIVO (TC-6759/989/16; evento 235.3): “Utilizando as informações do Tribunal (do parecer de 2015 e da fiscalização de 2016), bem como os saldos existentes na conta corrente específica do FUNDEB, a Prefeitura calculou que ao término do exercício de 2016 deveria haver na conta corrente R\$2.037.092,17, todavia só restavam depositados R\$388.949,84, e ainda não estavam depositados em conta segregada, de FUNDEB diferido. Diante disso, o órgão abriu créditos adicionais especiais de R\$2.037.092,17 em 11/12/17, por meio da Lei nº 2383 e transferiu este montante da conta única da Prefeitura para a conta específica do FUNDEB, tendo despendido todo o valor no exercício utilizando o código de aplicação 265 - EDUCAÇÃO - FUNDEB - OUTROS - ANO ANTERIOR e a fonte de recursos 92 - TRANSFERÊNCIAS E CONVÊNIOS ESTADUAIS - VINCULADOS - EXERCÍCIOS ANTERIORES (conforme relação extraída do Sistema Audep e extratos bancários evidenciando as transferência entre as contas)”.



Nestas pontuais circunstâncias, revejo o entendimento exarado em primeiro grau de jurisdição e afastado das causas de reprovação das presentes contas a crítica relativa à destinação dos recursos do FUNDEB, sem prejuízo de severa advertência à origem quanto à necessidade de movimentação das verbas da espécie em conta bancária específica e sob criteriosa escrituração contábil, na forma estabelecida no Comunicado SDG 07/2009<sup>9</sup>, bem como de fiel observância do artigo 21, §2º, da Lei Federal 11.494/07<sup>10</sup>.

---

**<sup>9</sup> Comunicado SDG nº 07/2009**

O Tribunal de Contas do Estado comunica às Prefeituras Municipais que, ocorrendo a situação prevista no § 2º, do artigo 21, da Lei nº 11.494, de 2007, os recursos correspondentes deverão ser movimentados em conta bancária específica, com a seguinte denominação: Parcela Diferida do FUNDEB - § 2º, do artigo 21, da Lei nº 11.494, de 2007.

Serão objeto de glosa no cálculo requerido pelo artigo 212 da Constituição Federal os recursos que não forem movimentados, conforme a orientação aqui contida.

SDG, em 20 de março de 2009

**<sup>10</sup> Art. 21.** Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

**§ 1º** Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

**§ 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.





Sobre o emprego de receitas oriundas de multas de trânsito em dispêndios de pessoal (R\$ 3.292.332,43) e tocante às despesas de publicidade à maior no primeiro semestre do ano eleitoral (R\$ 103.392,22), cabe salientar que as razões de recurso apenas reiteram o quanto exposto na defesa inaugural, no sentido de suposta conformidade dos atos praticados, todavia sem demonstração de efetivo atendimento dos normativos de regência.

Concluo, entretanto, que tais impropriedades não têm força para contaminar o conjunto das contas, de modo que podem integrar o rol de advertências à Prefeitura, para que: 1) proceda à correta vinculação das receitas de multas de trânsito à promoção de ações de policiamento, fiscalização e educação de trânsito, como disposto no artigo 320 da Lei Federal nº 9.503/97<sup>11</sup> e na Resolução CONTRAN nº 638/2016; e 2) observe, ao tempo oportuno, o limite de gastos estabelecido no artigo 73, inciso VII, da Lei Federal nº 9.504/97<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> **Art. 320.** A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

<sup>12</sup> **Art. 73.** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

**VII** - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.



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

Assim, respeitosamente divirjo das conclusões de ATJ e MPC e VOTO pelo **provimento** do presente Pedido de Reexame, a fim de que desta feita seja emitido PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das contas do ex-prefeito de Caraguatatuba relativas ao exercício de 2016, mantidas, contudo, demais deliberações da decisão recorrida.

GCECR  
ADS