



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 1732/2011

Interessado: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI
Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar nº. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

I - RELATÓRIO

Versam os autos sobre Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício financeiro de 2010, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI**, sob responsabilidade de **EDSON FIGUEIREDO MAGALHÃES**.

À vista do **RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL - RTC n.º 237/2011**, fls. 2081/2113, a 6ª Controladoria Técnica, na **INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL – ITI n.º 872/2011**, fl. 2136, sugeriu a notificação e citação de **EDSON FIGUEIREDO MAGALHÃES** – Prefeito Municipal, e **OTÍLIA MARIA ESTEVAM MOCELIM¹** - Contadora, em vista dos seguintes apontes de irregularidades:

Notificação:

1.2.2.2 Ausência de Notas Explicativas que demonstrem a motivação e legalidade para os descontos concedidos em tributos de competência do município no valor de R\$ 2.418.422,71

1.2.3.1 Ausência de cópias de instrumentos legais que autorizaram a abertura dos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 1.849.343,74. Base Legal: Artigos 104 e 127 inciso IV da Resolução TC 182

1.3.3.1. Ausência de extratos bancários do encerramento do exercício de contas abertas no Banco do Brasil, Banestes e Caixa Econômica Federal. Base Legal: inobservância ao artigo 127, inciso III, alínea “c” da Resolução TC nº 182/02

¹ Foi citada dos seguintes itens 1.2.2.1, 1.2.3.2, 1.2.3.3, 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3.2, 1.4.1, 1.4.2, 1.4.3, 1.4.5, 1.4.6, 1.4.7, 1.4.8, 1.4.9, 1.4.10, 1.5.1, 1.6.1, 1.7.1, 2.3.2 e 2.6.1 do RTC 237/2011.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas

Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Citação:

1.2.2.1. - Divergência na composição do déficit de previsão orçamentária — receita no Balanço Orçamentário Consolidado. Base Legal: infringência ao artigo 85 da Lei 4.320/64

1.2.3.2. Índícios de abertura de Créditos Adicionais no exercício superior ao valor fixado na Lei Orçamentária Anual em R\$ 1.260.449,29. Base legal: Infringência ao artigo 7º inciso I da Lei 4320/64 e art. 4º, inciso I da Lei Municipal 3075/2009 (LOA).

1.2.3.3. - Divergência contábil entre o montante dos Créditos Especiais abertos no exercício demonstrados nos Anexos 11, 12, na Relação de Créditos Especiais e no Relatório Conclusivo de Controle Interno. Base Legal: Infringência aos artigos 85 e 90 da Lei 4320/64

1.3.1. - Saldo do Exercício Anterior — Disponível no Balanço Financeiro/2010 divergente do saldo registrado no Disponível no Balanço Patrimonial/2009. Base Legal: artigos 101 e 103 da Lei 4320/64.

1.3.2. - Divergências nos saldos de grupos de contas verificadas no Anexo 13, no Balancete de Verificação e no Balancete Extra-orçamentário. Base Legal: art. 85 da Lei 4.320/64.

1.3.3.2 Divergências entre os saldos bancários demonstrados nas conciliações bancárias e os saldos demonstrados nos extratos bancários. Base Legal: art. 85 da Lei 4320/64

1.4.1. - Divergência na composição patrimonial da conta Bens móveis no montante de R\$ 22.928,66. Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

1.4.2. - Divergência na composição patrimonial da conta Estoques no montante de R\$ 55.427,87. Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64. Base legal: artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64

1.4.3. - Divergência na composição patrimonial da conta Títulos e Valores no montante de R\$ 14.427,65. Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

1.4.4. - Divergência na composição patrimonial da conta Restos a Pagar no montante de R\$ 881.977,32. Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

1.4.5 Divergência de R\$ 1.146.293,16 entre os Restos a Pagar/2010 demonstrado na Relação de Restos a Pagar e nos Anexos 13, 14 e 17. Base Legal: infringência ao art. 85 da Lei 4.320/64 e artigo 127, inciso II da Resolução TC 182.

1.4.6 Índícios de preterição da ordem cronológica dos pagamentos de Restos a Pagar Processados no montante de R\$ 331.070,43. Base Legal: Art. 37 caput da Constituição Federal/1988 (princípio da impessoalidade)

1.4.7 Ausência de demonstração na Relação de Restos a Pagar do saldo de Restos a Pagar Processados de Exercícios Anteriores da CODEG no montante de R\$ 4.912.373,17. Base Legal: Art. 127 Inciso II, alínea a da Resolução TC 182/2002



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas

Gabinete do Procurador Luciano Vieira

1.4.8 - Divergência na composição patrimonial da conta Depósitos no montante de R\$ 26.808,76. Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

1.4.9 - Divergência entre o Passivo Financeiro demonstrado no Balanço Patrimonial e no Balancete de Verificação no montante de R\$ 17.071.403,15. Base Legal: art. 85 da Lei 4320/64

1.4.10 - Divergência na composição patrimonial da conta Saldo Patrimonial no montante de R\$ 682.625,87. Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

1.5.1 - Divergência entre o resultado patrimonial demonstrado no Anexo 15 e no Relatório Conclusivo - 2010 no montante de R\$ 1.714.771,64.

1.6.1. Morosidade nas amortizações de débitos previdenciários a pagar ao INSS no montante de R\$ 24.086.349,56, inscritos no exercício 2003. Base legal: Art. 37 caput da Constituição Federal/1988 (princípio da eficiência)

1.7.1. Ausência de transferência ao tesouro municipal do imposto de renda retido na fonte dos servidores municipais no montante de R\$ 633.936,33. Base Legal: Infringência ao artigo 158 inciso I da CRFB

2.3.2 - APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Base Legal: art. 212 da Constituição da República de 1988.

2.6.1 Repasse superior ao limite estabelecido na Constituição Federal/1988 no montante de R\$ 862.959,04. Base Legal: art. 29 — A, inc. II, da CRF/88.

Acolhida a sugestão, à unanimidade, pelo Pleno dessa Corte de Contas, conforme Decisão Preliminar TC-729/2011, fl. 2146, sobrevieram os esclarecimentos e documentos acostados às fls. 2159/4698.

A 6ª Controladoria Técnica, após análise das justificativas, nos termos da INSTRUÇÃO CONTÁBIL CONCLUSIVA - ICC 377/2012, fls. 4700/4717, afastou parcialmente os indicativos inicialmente apontados, remanescendo os que seguem, motivo pelo qual opinou pela irregularidade das contas apresentadas:

1.2.2.1. - Divergência na composição do déficit de previsão orçamentária — receita no Balanço Orçamentário Consolidado. Base Legal: infringência ao artigo 85 da Lei 4.320/64

1.2.2.2 Ausência de Notas Explicativas que demonstrem a motivação e legalidade para os descontos concedidos em tributos de competência do município no valor de R\$ 2.418.422,71

1.2.3.3. - Divergência contábil entre o montante dos Créditos Especiais abertos no exercício demonstrados nos Anexos 11, 12, na Relação de Créditos Especiais e no Relatório Conclusivo de Controle Interno. Base Legal: Infringência aos artigos 85 e 90 da Lei 4320/64

1.3.1. - Saldo do Exercício Anterior — Disponível no Balanço Financeiro/2010 divergente do saldo registrado no Disponível no Balanço Patrimonial/2009. Base Legal: artigos 101 e 103 da Lei 4320/64.

1.3.2. - Divergências nos saldos de grupos de contas verificadas no Anexo 13, no Balancete de Verificação e no Balancete Extra-orçamentário. Base Legal: art. 85 da Lei 4.320/64.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

1.4.1. - Divergência na composição patrimonial da conta Bens móveis no montante de R\$ 22.928,66. Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

1.4.2. - Divergência na composição patrimonial da conta Estoques no montante de R\$ 55.427,87. Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.
Base legal: artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64

1.4.3. - Divergência na composição patrimonial da conta Títulos e Valores no montante de R\$ 14.427,65. Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

1.4.4. - Divergência na composição patrimonial da conta Restos a Pagar no montante de R\$ 881.977,32. Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

1.4.6 Indícios de preterição da ordem cronológica dos pagamentos de Restos a Pagar Processados no montante de R\$ 331.070,43. Base Legal: Art. 37 caput da Constituição Federal/1988 (princípio da impessoalidade)

1.4.7 Ausência de demonstração na Relação de Restos a Pagar do saldo de Restos a Pagar Processados de Exercícios Anteriores da CODEG no montante de R\$ 4.912.373,17. Base Legal: Art. 127 Inciso II, alínea a da Resolução TC 182/2002

1.4.8 - Divergência na composição patrimonial da conta Depósitos no montante de R\$ 26.808,76. Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

1.4.9 - Divergência entre o Passivo Financeiro demonstrado no Balanço Patrimonial e no Balancete de Verificação no montante de R\$ 17.071.403,15.
Base Legal: art. 85 da Lei 4320/64

1.4.10 - Divergência na composição patrimonial da conta Saldo Patrimonial no montante de R\$ 682.625,87. Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

1.5.1 - Divergência entre o resultado patrimonial demonstrado no Anexo 15 e no Relatório Conclusivo - 2010 no montante de R\$ 1.714.771,64.

2.3.2 - APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
Base Legal: art. 212 da Constituição da República de 1988.

Adiante, na INSTRUÇÃO CONTÁBIL CONCLUSIVA - ICC 6/2013 (COMPLEMENTAR À ICC 377/12), fls. 4721/4727, a unidade técnica reiterou o entendimento anterior.

O Núcleo de Estudos e Análises Conclusivas - NEC, por sua vez, elaborou a INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA - ITC 278/2013, fls. 4729/4754, recomendado a emissão de **Parecer Prévio contrário** à aprovação das contas, bem como a cominação de multa pecuniária à **OTÍLIA MARIA ESTEVAM MOCELIM**, contabilista responsável pela escrituração contábil, consoante itens 6.3 e 6.4 do tópico conclusivo da referida manifestação técnica, vejamos:

[...] **6.3** Foram observados e cumpridos os limites constitucionais relativos aos gastos com pessoal, gastos com saúde, remuneração dos profissionais do



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas

Gabinete do Procurador Luciano Vieira

magistério, e repasse de duodécimos ao Poder Legislativo, contudo **o gasto na Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não foi observado.**

6.4 Na forma a análise exposta, as justificativas e documentos apresentados não foram suficientes para elidirem os indicativos de irregularidade apontados nos itens da ICC 361/2012 e ICC 6/2013 abaixo:

6.4.1 Sob responsabilidade solidária do Prefeito Municipal, Sr. Edson Figueiredo Magalhães e da Contadora, Sra. Otília Maria Estevam Mocelim:

6.4.1.1 - Divergência na composição do déficit de previsão orçamentária – receita no Balanço Orçamentário Consolidado (item 1.2.2.1 da ICC 361/2012 e da ICC 6/2013)

Base Legal: infringência ao artigo 85 da Lei 4.320/64

6.4.1.2 - Divergência contábil entre o montante dos Créditos Especiais abertos no exercício demonstrados nos Anexos 11, 12, na Relação de Créditos Especiais e no Relatório Conclusivo de Controle Interno (item 1.2.3.3 da ICC 361/2012 e da ICC 6/2013)

Base Legal: Infringência aos artigos 85 e 90 da Lei 4320/64

6.4.1.3 - Saldo do Exercício Anterior – Disponível no Balanço Financeiro/2010 divergente do saldo registrado no Disponível no Balanço Patrimonial/2009 (item 1.3.1 da ICC 361/2012 e da ICC 6/2013)

Base Legal: artigos 101 e 103 da Lei 4320/64.

6.4.1.4 - Divergências nos saldos de grupos de contas verificadas no Anexo 13, no Balancete de Verificação e no Balancete Extra-orçamentário (item 1.3.2 da ICC 361/2012 e da ICC 6/2013)

Base Legal: art. 85 da Lei 4.320/64.

6.4.1.5 - Divergência na composição patrimonial da conta Títulos e Valores no montante de R\$ 14.427,65 (item 1.4.3 da ICC 361/2012 e da ICC 6/2013)

Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

6.4.1.6 - Divergência na composição patrimonial da conta Restos a Pagar no montante de R\$ 881.977,32 (item 1.4.4 da ICC 361/2012 e da ICC 6/2013)

Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

6.4.1.7 - Divergência na composição patrimonial da conta Depósitos no montante de R\$ 26.808,76 (item 1.4.8 da ICC 361/2012 e da ICC 6/2013)

Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

6.4.1.8 - Divergência entre o Passivo Financeiro demonstrado no Balanço Patrimonial e no Balancete de Verificação no montante de R\$ 17.071.403,15 (item 1.4.9 da ICC 361/2012 e da ICC 6/2013)

Base Legal: art. 85 da Lei 4320/64

6.4.1.9 - Divergência na composição patrimonial da conta Saldo Patrimonial no montante de R\$ 682.625,87 (item 1.4.10 da ICC 361/2012 e da ICC 6/2013)

Base Legal: artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64

6.4.1.10 - Divergência entre o resultado patrimonial demonstrado no Anexo 15 e no Relatório Conclusivo - 2010 no montante de R\$ 1.714.771,64 (item 1.5.1 da ICC 361/2012 e da ICC 6/2013)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

6.4.1.11 - Ausência de demonstração na Relação de Restos a Pagar do saldo de Restos a Pagar Processados de Exercícios Anteriores da CODEG no montante de R\$ 4.912.373,17 (item 1.4.7 do RTC 237/2011)

Base Legal: Art. 127 Inciso II, alínea a da Resolução TC 182/2002

6.4.2 Sob responsabilidade exclusiva do Prefeito Municipal, Sr. Edson Figueiredo Magalhães

6.4.2.1 - Ausência de Notas Explicativas que demonstrem a motivação e legalidade para os descontos concedidos em tributos de competência do município no valor de R\$ 2.418.422,71 (item 1.2.2.2 do RTC 237/2011)

Base Legal: *infringência ao artigo 127, inciso XII da Resolução TC 182/2002*

6.4.2.2 - Indícios de preterição da ordem cronológica dos pagamentos de Restos a Pagar Processados no montante de R\$ 331.070,43 (item 1.4.6 do RTC 237/2011)

Base Legal: Art. 37 caput da Constituição Federal/1988 (*princípio da impessoalidade*)

6.4.2.3 - APLICAÇÃO INSUFICIENTE EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (item 2.3.2 do RTC 237/2011)

Após, vieram os autos ao Ministério Público para manifestação.

II – FUNDAMENTAÇÃO FÁTICO-JURÍDICA

Preceitua o art. 76² da Lei Complementar n.º 621/2012, que o Tribunal de Contas emitirá Parecer Prévio sobre as contas anuais dos prefeitos no prazo de até vinte e quatro meses, opinando pela sua aprovação ou rejeição, prazo este conforme emenda à Constituição Estadual de n.º 74, de 30/11/2011.

As contas de governo do Poder Executivo Municipal são compostas pelos balanços orçamentário, financeiro, patrimonial e demonstração das variações patrimoniais e os quadros demonstrativos constantes dos anexos estabelecidos no art. 101 da Lei Federal nº 4.320/64 e demais demonstrativos elencados no art. 127 do RITCEES.

Igualmente, a teor do art. 144, *caput*, e § 4º, da Resolução TC nº. 182/02, na prestação de contas anual do Ente é analisado o cumprimento das normas de gestão fiscal previstas na Lei Complementar nº. 101/00, cumprimento dos limites legais e constitucionais relativas aos limites de gastos com pessoal, ações e serviços públicos de saúde e em aplicações constitucionais mínimas na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Pois bem.

Em princípio, cumpre salientar, no que tange aos **subsídios dos agentes políticos** do município, consta no RTC 237/2011, especificamente na fl. 2110, que a análise

² Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

de tal ponto foi apartada e está sendo efetuada no bojo dos autos TC N. 2591/2011, não repercutindo sobre o exame desta prestação de contas anual.

Compulsando-se os autos, verifica-se que o município de Guarapari, no exercício em análise, aplicou **71,34%** (setenta e um vírgula trinta e quatro pontos percentuais) das transferências de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, cumprindo, assim, com a determinação do art. 60, II, da ADCT; **18,67%** (dezoito vírgula sessenta e sete pontos percentuais) de despesas próprias em **ações e serviços públicos de saúde**, atendendo, portanto, o disposto no artigo 77, III, do ADCT; e, efetuou o **repasse de duodécimo** à Câmara de acordo com o disposto no art. 29-A, da Constituição Federal, consoante Instrução Contábil Conclusiva – ICC 377/2012 e Instrução Técnica Conclusiva - ITC 278/2013.

Não obstante, há máculas graves nas contas municipais que obstam a sua aprovação, a saber:

(i) *aplicação deficitária na área de educação*: o município aplicou apenas 23,44% (vinte e três vírgula quarenta e quatro pontos percentuais) das receitas de impostos e transferências constitucionais na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, ou seja, **abaixo do mínimo constitucional**, não obedecendo à determinação do art. 212 da Constituição Federal; e,

(ii) *a existência de um cipoal de irregularidades relacionadas às demonstrações contábeis e financeiras do Ente*, as quais, consoante acentuou o corpo técnico na ICC n. 377/2012 **“não refletem corretamente a posição orçamentária, financeira e patrimonial da Entidade”**.

II.1 – INCONSISTÊNCIA DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E FINANCEIROS³

Os laudos técnico-contábeis acostados aos autos dão conta de que se trata de irregularidades graves, decorrente de violação de norma legal natureza contábil, financeira e orçamentária previstas na Lei nº. 4.320/64 e LC n. 101/00.

É cediço que a escrituração contábil deve ser efetuada de modo que proporcione a qualquer interessado, em especial, os órgãos de controle, conhecer da real situação financeira e patrimonial das entidades e órgãos públicos, exigência inerente ao dever de prestar contas a que está jungido aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, consoante art. 70 da Constituição Federal.

A contabilidade é apurada de forma conjunta e consentânea, pois o art. 101 da Lei Federal n.º 4.320/64 assevera que os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Financeiro, Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Além do normativo federal, cumpre enfatizar que as demonstrações contábeis devem, obrigatoriamente, observar as **Normas Brasileiras de Contabilidade e**

³ Insta esclarecer que os **itens 1.2.3.1, 1.2.3.2, 1.3.3.1, 1.3.3.2, 1.4.1, 1.4.2, 1.4.5, 1.6.1 e 1.7.1**, todos do RTC 237/2077, foram afastados pela área técnica, vez que o jurisdicionado, por meio das justificativas e documentos juntados em sua defesa, atendeu as falhas contábeis, ao que anui esse órgão ministerial.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

as Resoluções do Conselho Federal de Contabilidade, conforme estabelecido pela Resolução n.º 182/02 dessa Corte de Contas, *verbis*:

Art. 101. Os registros e fatos evidenciados nos documentos e nas demonstrações encaminhadas a este Tribunal de Contas por imposição deste Regimento, de Resolução ou determinação do Plenário, **deverão ser apresentados em obediência** às normas constitucionais e infraconstitucionais, **observadoras as normas brasileiras de contabilidade e as resoluções do Conselho Federal de Contabilidade.**

Nos casos ora analisados, denota-se que os demonstrativos contábeis não são suficientes para demonstrar a real e fiel situação financeira e patrimonial do município, como bem salientado pela unidade técnica na ITC n. 278/2013, em razão das seguintes máculas:

- omissão nos balanços do município de informações sobre despesas realizadas (**item 1.1**), omissão sobre abertura de créditos adicionais especiais na relação de créditos adicionais (**item 2.2**) e divergência de saldos entre os diversos balanços, balancetes e quadros demonstrativos previstos no art. 101 da Lei nº 4.320/64 (**itens 2.4; 2.5; 2.7; 2.10 a 2.14**), o que prejudica a visualização e compreensão da real capacidade financeira e patrimonial do município;

- verdadeiro descaso do setor contábil com escrituração contábil do município, a qual a par de ter sido efetuada em desacordo com as normas contábeis vigentes, previstas particularmente no art. 101 da Lei n.º 4.320/64, no art. 101 da Resolução TC-182/2002, bem como nas Resoluções do Conselho Federal de Contabilidade n.ºs 1.133/08, 1.132/08 e 1.330/11, consoante demonstrado nos itens **1.2.2.1, 1.2.3.3, 1.3.1, 1.3.2, 1.1.4, 1.4.3, 1.4.4, 1.4.8, 1.4.9, 1.4.10, 1.5.1**, também não se encontra documentalmente suportada (**itens 2.3.1.1 e 1.4.6**), o que compromete a confiabilidade e veracidade dos fatos registrados nas demonstrações contábeis *sub examine*;

- ausência de controle sobre os bens, dinheiro e recursos do município (itens **1.4.1; 1.4.2; 1.4.3; 1.4.4; e 1.4.7**), consoante demonstram as divergências apuradas no Balanço Patrimonial do Ente, comprometendo a avaliação e identificação de situações que possam afetar o patrimônio público, em especial, desvios e desfalques, bem como negligência no manejo das dívidas do município, expondo o ente ao risco de sequestro de recursos e comprometimento de sua aplicação em ações essenciais para a população, tais como saúde e educação, em razão de quebra da ordem cronológica de pagamentos a credores (**item 1.4.6**);

- falta de clareza e transparência nos procedimentos relativos à renúncia de receita (**item 1.2.2.2 do RTC 237/2011, Ausência de Notas Explicativas que demonstrem a motivação e legalidade para os descontos concedidos em tributos de competência do município no valor de R\$ 2.418.422,71**), evidenciando o descumprimento do disposto no art. 14 da Lei Complementar n.º 101/2000, segundo o qual qualquer “concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atendendo ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das condições prescritas nos incisos I e II do referido dispositivo”. Trata-se de violação grave às normas de



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

reponsabilidade fiscal, capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas municipais (art. 1º, LRF).

São, assim, irregularidades que consubstanciam grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, ensejando, a um só tempo, a recomendação para rejeição das contas do Chefe do Executivo Municipal, bem como a cominação de multa pecuniária à responsável pela contabilidade do município, na forma dos arts. 5º, X; 57, II; 80, III; e 135, II, da LC nº. 621/2012.

A um só tempo, pois a responsabilidade do chefe do Executivo é solidária com a da contabilista vez que, nos termos do art. 102 da Res. TC n.º 182/02, os documentos e as demonstrações referentes às prestações de contas deverão, obrigatoriamente, ser firmados pelo gestor e pelo contabilista responsável.

Isso significa dizer que *“a responsabilidade do gestor, enquanto ordenador da despesa ou titular de Poder, a rigor, não há de ser afastada em decorrência de sanções técnicas aplicadas ao profissional contábil, desde que a conduta irregular não seja de exclusiva competência do profissional contábil, comprovada via processo administrativo ou legal”*.⁴

II.2 – DESCUMPRIMENTO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS: APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Calha timbrar, em especial, a irregularidade relativa ao **item 2.3.2** do RTC – Aplicação do limite constitucional mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Alegou a defesa, de forma absurda, que utilizou recursos constitucionais a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, lastreado no art. 212 da Carta Constitucional, em pagamento de inativos e pensionistas.

Em sede constitucional, preconiza o art. 211, § 2º, da Constituição Federal, que os municípios atuarão no **ensino fundamental** e na **educação infantil**, sendo certo que o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dispõe *“que não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o ‘caput’ do art. 212 da Constituição Federal” deverão ser destinados “à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério”*.

Em sede infraconstitucional, a Lei Federal n.º 9.394/1996, estabelece em seu artigo 69, o dever de Estados e Municípios aplicarem, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, vinte e cinco por cento *“ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais”*.

⁴ In **PENALIDADES APLICÁVEIS AO CONTADOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DO CONTROLE EXTERNO PARANAENSE**. *ConTexto*, Porto Alegre, v. 11, n. 20, p. 99-109, 2º semestre 2011. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/ConTexto/article/viewFile/22047/pdf>. Acesso em 7/03/2013.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Adiante, a Lei Federal dispõe, no seu art. 70, a relação das despesas que podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, senão vejamos:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Já o artigo 71 da referida Lei, por seu turno, arrolou, algumas atividades que não podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento no ensino, da qual merecem destaque as de:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

De forma impositiva, o art. 71 da Lei de Diretrizes e Bases, em seu inciso VI, impediu fossem incluídas na conta da educação as despesas realizadas com o pagamento do *“pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino”*.

Assim, por força do dispositivo supra, mesmo o pagamento dos servidores públicos da área da educação (como professores e supervisores de unidades escolares) que se encontrem na ativa – porém exercendo funções não relacionadas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino (v. g., requisitados por outras secretarias, exercendo mandato de conselheiro tutelar) – não pode ser incluído no percentual inserto no art. 212 da Carta Republicana, por maior razão e fundamento não se pode conceber que o pagamento de aposentados e pensionistas – que função pública alguma estão a exercer – possa ser atrelado ao índice constitucional.

Se a norma em vigor proíbe seja incluída na conta da educação até mesmo o pagamento de seus funcionários em desvio de função, soa óbvio que nela não podem ser incluídos valores a título de aposentadorias e pensões – ainda que tendo por destinatários servidores que outrora prestaram serviços na área.

Cumpre enfatizar que a natureza de verbas de inativo e pensionista é de cunho nitidamente previdenciária – de forma alguma educacional ou salarial, bem assim o Município de Guarapari possuir autarquia cujo objetivo é o de arcar com os custos de sua previdência - o Instituto de Previdência e Assistência do Município de Guarapari – IPAS Guarapari.

Ora, resta patente a inadequação de mencionadas verbas ao disposto nos artigos 212 da Constituição Federal, 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, no pagamento de inativos e pensionistas.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais espanca qualquer dúvida sobre o assunto:

Importa salientar, (...) que as despesas com inativos e pensionistas não podem ser consideradas, para o fim de apuração do limite constante no art. 212 da Constituição Federal, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, com fulcro nos 70, I e 71, VI da Lei 9.394/96 e nos arts. 5º, I, e 6º, VIII, da Instrução Normativa TC 08/2004 (INTC 13/2008, arts. 5º, I e 6º, VII). Na consulta nº 450921 foi aprovado, por unanimidade, que **“o pessoal inativo deve ser pago com recursos previdenciários do Município, não podendo ser incluídas essas despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino”**. (processo: 804606 - Data da sessão: 06/07/2011 - Relator: CONS. EDUARDO CARONE COSTA - Natureza: CONSULTA) (grifo nosso)

“A questão encontra seu deslinde na Constituição Federal de 1988 e na interpretação das Leis 9.394/96 e 9.424/96, bem como nas Instruções Normativas desta Casa 08/04, 02/2005 e 05/2005”.

(...)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Os gastos com os profissionais inativos da área de educação não podem ser computados pelo Município para fins de alcance do percentual mínimo de 25% previsto no art. 212 da CR/88. (Nº. processo: 713677 - Data da sessão: 22/04/2009 Relator: CONS. ANTÔNIO CARLOS ANDRADA Natureza: CONSULTA) (grifo nosso)

Ressalta-se não ser aplicável na hipótese a exceção prevista no § 5º do art. 21 da Resolução TC n. 238/2012, norma que, além de inválida, por contrariar texto de lei, não vigorava no exercício em exame. Ademais, não há informação nos autos acerca de *déficit* financeiro do instituto de previdência e nem autorização legal para apropriação dos recursos do FUNDEB para tal finalidade.

Dessa forma, o gestor, na qualidade de Prefeito Municipal de Guarapari, cometeu grave irregularidade ao não aplicar o *minus* constitucional na aplicação dos recursos vinculados à educação, conforme ITC n. 278/2013, donde consta **investimento de apenas 23,44%.**

Assim agindo, **incorreu o Chefe do Executivo Municipal em ato de improbidade administrativa, descrito no artigo 11, *caput*, da Lei nº. 8.429/92, por afronta a determinação constitucional acima apontada e que se caracteriza como um princípio constitucional, e o direito fundamental por ele defendido – o direito ao acesso à instrução escolar, como componente da educação.**

A educação, proclamada pela Constituição Federal em seu artigo 205, como "direito de todos e dever do Estado e da família", objetivando o "pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", sem dúvida alguma, ingressa no rol dos direitos fundamentais da pessoa humana, razão pela qual a Constituição Federal determinou a porcentagem mínima, **com caráter de obrigatoriedade**, que cada uma das esferas do Poder deve destinar para a satisfação de seu mister anualmente, cabendo aos Estados, Distrito Federal e Município a observância da mencionada porcentagem de 25% de sua receita resultante de impostos.

A aplicação dos recursos previstos ao ensino elevou-se à categoria de princípio constitucional, nos termos do mencionado artigo 212, reforçado, pela redação de seu artigo 34, configurando o seu descumprimento fator determinante para a intervenção do Estado nos Municípios, segundo dispõe o artigo 34, VII, "e"⁵.

Outrossim, dispõe o inciso III do artigo 30 da Constituição do Estado do Espírito Santo:

Art. 30 O Estado não intervirá no Município, salvo quando:

⁵Ação civil pública promovida pelo Ministério Público contra Município para o fim de compeli-lo a incluir, no orçamento seguinte, percentual que completaria o mínimo de 25% de aplicação no ensino. CF., art. 212. Legitimidade ativa do Ministério Público e adequação da ação civil pública, dado que esta tem por objeto interesse social indisponível (CF., art. 6º, arts. 205 e segs, art. 212), de relevância notável, pelo qual o Ministério Público pode pugnar (CF., art. 127, art. 129, III).” (RE 190.938, Rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14-3-2006, Segunda Turma, DJE de 22-5-2009.)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino; (grifo nosso)

A medida intervencionista, de natureza essencialmente política, tem a missão de cumprir o mandamento constitucional, eliminando-se a omissão da Administração Municipal. O interventor terá a obrigação de realizar aquilo que a Administração deixou de fazer a tanto constitucionalmente obrigada.

Sendo, portanto, um princípio constitucional cujo dever de cumprimento pertence ao Estado, em suas três esferas, a sua não observância, por qualquer modo, implica na responsabilização da autoridade competente, notadamente, por ato de improbidade administrativa.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo a conduta analisada subsume-se à norma do art. 80, III, da Lei Complementar nº. 621/2012, configurando grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, o que enseja a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do município.

Não só por isso, entretanto. O Tribunal de Contas também tem relevante papel na implementação de política pública, é dizer, como órgão de controle externo tem o dever de zelar para que o mínimo de recursos públicos alocados para a consecução dos direitos sociais seja efetivamente aplicado pelos Estados e Municípios, *in casu*, o direito à educação (CF, art. 6º), garantindo-se, assim, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, conforme preceitua o art. 205 da Constituição Federal.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, pugna o **Ministério Público de Contas**:

a) seja emitido **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do Executivo Municipal de Guarapari, referente o exercício de 2010, sob responsabilidade de **EDSON FIGUEIREDO MAGALHÃES** na forma do art. 80, III, da Lei Complementar n.º 621/2012 c/c art. 71, II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

b) seja imputada multa em **OTÍLIA MARIA ESTEVAM MOCELIM**, nos termos dos arts. 5º, X; 57, II; e 135, II, da LC nº. 621/2012, pela prática dos atos inquinados de irregularidades descritos nos itens **1.2.2.1, 1.2.3.3, 1.3.1, 1.3.2, 1.4.3, 1.4.4, 1.4.8, 1.4.9, 1.4.10, 1.5.1, 1.4.7**, do RTC 237/2011;

c) sejam expedidas as recomendações sugeridas pela área técnica às fls. 4753/4754.

Vitória, 6 de junho de 2013.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS