



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO,
pelo Procurador abaixo subscrito, vem, tempestivamente, à presença de V. Ex^a., com fulcro
no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, III, da LC n. 451/08 e art. 152, I, da LC n.
621/12, inconformado com o v. Parecer Prévio TC-059/2015 - Plenário, propor o presente

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Em vista das razões anexas, requerendo após o cumprimento das formalidades
legais e regimentais, seja o presente submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma
do art. 9º, inciso XIII, da Resolução TC n. 261/2013.

Nestes termos, pede deferimento.

Vitória, 27 de novembro de 2015.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA
Procurador de Contas



RAZÕES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Processo TC: 1959/2009

Parecer Prévio: TC-059/2015 - Plenário

**EGRÉGIO TRIBUNAL
EMINENTES CONSELHEIROS**

I – BREVE RELATO

Esse egrégio Tribunal de Contas, por meio do Parecer Prévio TC-059/2015 - Plenário, exarado nos autos do processo TC-1959/2009, recomendou à Câmara Municipal da Serra a **aprovação com ressalva** da Prestação de Contas Anual, sob responsabilidade de **AUDIFAX CHALES PIMENTEL BARCELOS**, Prefeito da Serra, no exercício de 2008, seguindo o voto do Conselheiro Relator, ora transcrito (trechos):

Diante do exposto, **divergindo** do entendimento exarado pelo corpo técnico e do parecer do Ministério público de Contas, em parecer da lavra do Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, **VOTO** pela emissão de **Parecer Prévio** pela **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da Prestação de Contas Anual da **Prefeitura Municipal de Serra**, referente ao **exercício de 2008**, sob a **responsabilidade do Sr. Audifax Chales Pimentel Barcelos**, a ser encaminhado ao Poder Legislativo municipal, nos termos da Constituição da República, com a ressalva referente à não aplicação do percentual mínimo de 25% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Ato contínuo, com o fito de aperfeiçoar a gestão pública do município, a partir das inconsistências e impropriedades verificadas na presente prestação de contas, **VOTO**, pela expedição das seguintes **DETERMINAÇÕES** ao atual gestor caso as mesmas já não tenham sido adotadas nas Administrações subsequentes ao exercício de 2008:

- a) Que nas próximas prestações de contas apresente a declaração de realizar do inventario anual dos bens em almoxarifado de acordo com as normas vigentes;
- b) Que nas próximas prestações de contas, ao efetuar a consolidação das demonstrações contábeis, elimine as operações intra-governamentais e observe as características qualitativas das demonstrações contábeis, em respeito aos princípios e as normas contábeis;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

c) Que promova a instauração de procedimento administrativo-disciplinar para apurar eventual responsabilidade funcional dos servidores responsáveis pela guarda dos bens subtraídos do acervo patrimonial do município, no valor de R\$ 46.070,00, baixados em decorrências de furtos e roubos devidamente registrados junto a Polícia Judiciária, para total esclarecimento dos fatos, conforme levantamento contido no item 1.5.4 do Relatório Técnico Contábil nº 111/2009, constante dos autos;

d) Que implante mecanismos de controle mensal de acompanhamento e gerenciamento das receitas e despesas das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, de modo a evitar intercorrências que inviabilizem o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal

É como voto.

Por conseguinte, o Parecer Prévio TC-59/2009 deu-se nos seguintes termos:

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC-1959/2009, **RESOLVEM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia quatro de agosto de dois mil e quinze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel:

1. Emitir Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Serra a **aprovação com ressalva** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Serra referente ao exercício de 2008, sob a responsabilidade do Sr. Audifax Charles Pimentel Barcelos, então Prefeito Municipal;

2. **Determinar** ao atual Prefeito, caso as necessárias medidas já não tenham sido adotadas nas Administrações subseqüentes ao exercício de 2008, que:

2.1 Nas próximas prestações de contas apresente a declaração de realização do inventário anual dos bens em almoxarifado de acordo com as normas vigentes;

2.2 Nas próximas prestações de contas, ao efetuar a consolidação das demonstrações contábeis, elimine as operações intra-governamentais e observe as características qualitativas das demonstrações contábeis, em respeito aos princípios e às normas contábeis;

2.3 Promova a instauração de procedimento administrativo-disciplinar para apurar eventual responsabilidade funcional dos servidores responsáveis pela guarda dos bens subtraídos do acervo patrimonial do município, no valor de R\$ 46.070,00, baixados em decorrências de furtos e roubos devidamente registrados junto à Polícia Judiciária, para total esclarecimento dos fatos, conforme levantamento contido no item 1.5.4 do Relatório Técnico Contábil nº 111/2009, constante dos autos.

2.4 Implante mecanismo de controle mensal de acompanhamento e gerenciamento das receitas e despesas das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, de modo a evitar intercorrências que inviabilizem o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal.

3. **Arquivar** os presentes autos após o trânsito em julgado.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No pronunciamento objurgado, prevaleceu, portanto, o voto do Exmo. Conselheiro-Relator, no sentido de recomendar a Câmara Municipal da Serra a **aprovação com ressalva** da Prestação de Contas do Executivo Municipal no exercício de 2008, e, em consequência, **enquadrando o déficit de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) na ordem de 0,27% como mera impropriedade formal**, razão pela qual se insurge este órgão do Ministério Público de Contas.

II – DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

Preceitua o art. 164 da LC n. 621/12 que *“de decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar”*.

De seu turno, dispõe o art. 157 da LC n. 621/12 que *“o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso”*, iniciando-se sua contagem com a entrega dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único).

Assim, denota-se à fl. 2900, que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público no dia 03.11.2015. Logo, a contagem do prazo para a interposição do recurso de reconsideração iniciou-se no dia **04.11.2015**.

Perfaz-se, tempestivo, portanto, o presente apelo.

III – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS

O Parecer Prévio recorrido, em total dissonância com os ditames da Constituição Federal, emoldurou a irregularidade conservada – Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Indicativo de irregularidade: aplicação deficitária em MDE – dentre aquelas que conduzem à **aprovação das contas com ressalva**, por evidenciar impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

ao erário (art. 80, inciso II da LC n. 621/12), pelos seguintes fundamentos expostos pelo Conselho Relator:

Assim, em que pese a argumentação do defendente, restou cabalmente demonstrado que a Prefeitura Municipal de Serra aplicou apenas 24,73% das receitas de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o que constituiria violação ao art. 212 da Constituição da República.

Não obstante, em situações excepcionais, derivadas da aplicação do princípio da insignificância, esta Corte de Contas tem relevado irregulares de natureza contábil, especificamente no tocante à não aplicação mínima em determinada atividade estatal, desde que ausentes as ocorrências capituladas no art. 59, inciso III, da Lei Complementar nº 32/93, *verbis*:

Art. 59 As contas serão julgadas:

III - IRREGULARES, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- a) grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- b) injustificado dano ao erário, decorrente de ato ilegal, ilegítimo, ímprobo ou antieconômico, e
- c) desfalque, desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Com efeito, o dispositivo legal acima citado é aplicável, originariamente, no tocante ao julgamento de contas. O caso em exame refere-se à emissão de parecer prévio, ocasião em que este Tribunal recomenda ao Poder Legislativo local a aprovação ou a rejeição das contas do exercício financeiro de determinado ente. Não há, como cediço, temperamento no ordenamento jurídico atual para contemplar as inconsistências mínimas, sem adotar decisão mais gravosa, de modo que, por exemplo, pequenas irregularidades pudessem ensejar a emissão de parecer prévio com ressalvas, na linha, aliás, já adotada por inúmeros Tribunais de Contas de outros estados-membros da Federação.

Pois bem. Nessa linha, em dadas situações em que as irregularidades remanescentes não se amoldam à tipologia do art. 59 da Lei Complementar nº 32/93 – utilizado por analogia para os processos de prestação de contas anual de titulares do Poder Executivo, no qual compete a esta Corte a prolação de parecer prévio – o Plenário tem admitido a



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

aplicação do princípio da insignificância, de modo a relevar a irregularidade existente, desde que inexpressiva no cotejo dos demais elementos dos autos.

Cito, outrossim, o Parecer Prévio nº 67/2010, com a recomendação de aprovação, prolatado nos autos do processo nº 3186/2008, referente à Prefeitura Municipal de Pedro Canário, exercício 2003, que reformou decisão anterior pela rejeição das contas, sob o fundamento da não caracterização das situações elencadas no art. 59 da Lei Complementar nº 32/93.

No mesmo sentido, trago à colação o precedente mais relevante acerca da temática em discussão, estabelecido no processo TC nº 1873/2006, referente à Prestação de Contas Anual, exercício 2005, do Estado do Espírito Santo, em que o eminente Conselheiro Mário Moreira consignou em seu voto:

“Entendo, ante tudo que foi exposto, que o Governo não aplicou nas Ações de Saúde, o percentual mínimo exigido, resultando num percentual a menor de 0,04%. Tenho, no entanto, como relevada a irregularidade, dado o ínfimo percentual a menor”.

Naquele julgamento, acolhido pelo Plenário, o Conselheiro relator relevou a irregularidade referente à não aplicação mínima do percentual de 12% nas ações e serviços públicos de saúde, consubstanciado no Parecer Prévio nº 124/2006 pela aprovação das contas do Governo do Estado.

No caso em exame, a Prefeitura Municipal da Serra aplicou, efetivamente, 24,73% das receitas de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o que significa um percentual a menor da ordem de 0,27%. Registro, ademais, que o exercício financeiro de 2008 foi marcado por relativa instabilidade no cenário macroeconômico, com reflexos diretos na estabilidade dos orçamentos públicos.

Ainda levo em consideração que a Administração do Município de Serra nos exercícios de 2005 a 2007, aplicou o percentual constitucionalmente exigido conforme abaixo relacionado:

□ Processo TC 3515/2006 – ITI nº 14/90 (fls. 203/211) – Item 02 – Gastos com Ensino: “Embora não tenha influenciado negativamente no dispêndio total do ensino, uma vez que o percentual foi acima de 25% das receitas resultados dos impostos, os quais foram



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

apontados pela inspeção, devem ser excluídas desse programa por ausência de finalidade...”;

- Processo TC 2736/2007 – Percentual aplicado 26.30%;

- Processo TC 2091/2008 – Percentual 25,85%.

Assim, em que pese a existência da irregularidade na aplicação mínima das receitas de impostos na educação, considero o percentual faltante como ínfimo, quando realizado o cotejo com os demais elementos dos autos, a ponto de não justificar a gravosa decisão pela rejeição das contas. Logo, relevo a referida irregularidade.

III – CONCLUSÃO

Examinada a Prestação de Contas, constante do presente processo, referente ao exercício de 2008, formalizada conforme disposições do art. 127 e incisos do Regimento Interno desta Corte de Contas e considerando ainda o que preceitua a legislação pertinente sob o aspecto técnico-contábil, verifico que as demonstrações contábeis representam adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição orçamentária, financeira e patrimonial da entidade, com exceção da inobservância ao art. 212 da Constituição da República, que determina a aplicação compulsória de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que o município aplicou, efetivamente, apenas 24,73%, que representa R\$116.606.836,29 deixando, assim, de aplicar o montante de R\$ 1.252.339,96 no exercício de 2008. Todavia, considerando o ínfimo percentual de apenas 0,27% para o atingimento do patamar mínimo de aplicação na educação, em cotejo com os demais elementos constantes dos autos, a ausência de quaisquer das ocorrências do art. 59, inciso III, da Lei Complementar nº 32/93 e na linha de precedentes já adotados por esta Corte de Contas, relevo a referida irregularidade.

Diante do exposto, divergindo do entendimento exarado pelo corpo técnico e do parecer do Ministério Público Especial de Contas, em parecer da lavra do Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, **VOTO** pela emissão de **Parecer Prévio** pela **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da Prestação de Contas Anual da **Prefeitura Municipal de Serra**, referente ao **exercício de 2008**, sob a **responsabilidade do Sr. Audifax Charles Pimentel Barcelos**, a ser encaminhado ao Poder Legislativo municipal, nos termos da Constituição da República, com a ressalva referente à não aplicação do percentual mínimo de 25% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Não prospera a aplicação do princípio da insignificância no tema ora em análise, pois resta patente a prática de grave infração à norma constitucional, não devendo, deste modo, prosperar a aprovação das contas com ressalva, em razão da violação expressa ao art. 80, inciso III, da LC n. 621/12 – dispositivo este com redação semelhante ao art. 59, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar nº 32/93, vigente à época dos fatos.

Assim, restando explícita a ocorrência da hipótese legal supramencionada, em virtude da evidente prática de grave infração à norma constitucional, não poderia, a Corte de Contas, **ousar** em trazer entendimento completamente destoante da sua própria Lei Orgânica, pior, desprezando por completo dispositivo constitucional expresso no art. 212, senão vejamos:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.** (grifo nosso)

Ademais, imprescindível demonstrar que os embasamentos expostos pelo Conselheiro Relator encontram-se esvaziados de fundamentação fática e jurídica, conforme passamos a expor:

III.1 – Valor ínfimo e Aplicação do Princípio da Insignificância:

Prosseguindo, asseverou o Conselheiro Relator que o percentual deficitário – 0,27% - na aplicação mínima das receitas de impostos na educação, é considerado ínfimo, perante os demais elementos dos autos, a ponto de não justificar a gravosa decisão pela rejeição das contas.

Com relação ao este tópico, primeiramente necessário ressaltar que o dispositivo constitucional dispõe que os Municípios apliquem, **NO MÍNIMO**, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, e, no caso, sequer o gestor logrou êxito em atingir o mínimo.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Ao mesmo tempo, vê-se que a obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos no ensino é **norma impositiva**, devendo ser observada por todos os agentes políticos.

Ademais, o direito fundamental à educação, de extração constitucional, é fator de maior inclusão social, cidadania e realização profissional. É por meio da educação de qualidade que o indivíduo torna-se cidadão e aprende a ler a realidade social como participante ativo.

Assim, o compromisso do poder público com a educação é vital para o fortalecimento e a consecução de uma sociedade participante e democrática.

Vale ressaltar que o artigo 30, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, dispõe que o Estado não intervirá no Município, salvo quando não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que bem demonstra a gravidade do descumprimento da norma em exame.

Já no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, imperioso mencionar seu relevante papel na implementação de políticas públicas, como órgão de controle externo, com o dever de zelar para que o mínimo de recursos públicos alocados para a consecução dos direitos sociais sejam efetivamente aplicados, *in casu*, o direito à educação (art. 6º da Constituição Federal), 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.

Assim, constatada está a irregularidade para qualquer valor apurado, se inferior ao mínimo estipulado constitucionalmente, sendo, além de extrajurídico, perigoso, tendencioso e pernicioso, trazer inovações conflitantes com o próprio ordenamento jurídico.

Igualmente, somente para demonstrar o descabimento dessa Corte de Contas de estabelecer limite diferente do definido na Constituição Federal, segue trechos do Voto do Conselheiro Relator Cláudio Ferraz de Alvarenga do Tribunal de Contas de São Paulo (Processo TC-002558/026/04):



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

3. VOTO – MÉRITO

3.1 O recurso não merece provimento.

3.2 No cálculo do limite previsto no artigo 29-A, § 1º da Constituição, é pacífica a jurisprudência desta Corte de que deve ser considerada a despesa realizada, não a prevista. É o critério que vale para as despesas com o ensino (Constituição, artigo 212), com o ensino fundamental (ADCT-CF, artigo 60, caput), com ações e serviços da saúde (ADCT-CF, artigo 77), com pessoal e reflexos (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 19 e 20) e com a despesa total da Câmara Municipal (Constituição, artigo 29-A, caput). Não há porque ser diferente em relação às despesas com folha de pagamento. Despesas públicas devem ser feitas em consonância com o que se tem, não com aquilo que se estima ou pretende ter. O que a responsabilidade fiscal exige é que as despesas sejam, sempre, feitas em consonância com a receita realizada. A exemplo do bom chefe de família, o administrador público deve ajustar os gastos, durante o exercício orçamentário, à realidade da receita. Não teria sentido entender que deve continuar gastando aquilo que foi estimado, quando a receita não se mantém. Daí a expressa determinação legal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 9º, caput) de que, verificado ao final do bimestre a insuficiência de arrecadação, impõe-se aos Poderes, “por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados na lei de diretrizes orçamentárias”.

[...] Prevalece, em suma, a infração ao § 1º, do artigo 29-A da Constituição, pois a Câmara gastou 70,08% de sua receita com folha de pagamento.

Trata-se de irregularidade muito grave, tanto que a própria Constituição tipifica como crime de responsabilidade.

Por tanto, não há como transigir com despesa superior ao máximo permitido pela Constituição. A questão já foi longamente examinada por esta Corte, a respeito dos múltiplos limites de despesas instituídos pela legislação constitucional e infraconstitucional, como os já referidos, firmando a Corte o entendimento de que o limite aceitável é o definido na norma legal. Não cabe a esta Corte estabelecer limite para descumprimento da Constituição.

[...] 3.4 Nos termos expostos, meu voto nega provimento ao recurso.

Dessa forma, inconcebível a aplicação do Princípio da Insignificância, e muito menos a criação de qualquer brecha interpretativa, havendo ululante descumprimento a Lei Maior.

III.2 – Do caráter técnico da função consultiva do Tribunal de Contas

Verifica-se no v. parecer prévio recorrido, que o eminente Conselheiro Relator invocou argumentos eminentemente políticos para opinar pela regularidade com ressalva das contas apresentadas.

Ora, os fundamentos do parecer prévio acima combatidos não gozam de juridicidade, sendo apenas fáticos, os quais somente podem ser avaliados pelo órgão constitucionalmente competente, no caso, a Câmara dos Vereadores, a quem cabe realizar o



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

juízo político das contas do prefeito municipal, consoante art. 31 da Constituição Federal.

É cediço que as funções básicas do Tribunal de Contas podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

A função consultiva, que interessa ao presente caso, é exercida mediante a elaboração de pareceres prévios e individualizados, **de caráter essencialmente técnico**, acerca das contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional.¹

Assim, na emissão do parecer prévio deve o Tribunal de Contas reservar-se ao aspecto técnico da prestação de contas, e este indica que a aferição do limite mínimo constitucional na aplicação de recursos públicos vinculados à educação tem caráter puramente objetivo, sendo que o não atingimento do percentual estipulado constitui infração material, não formal, grave, portanto, conforme acima demonstrado.

Em suma, as ponderações metajurídicas não devem ser escopo de seus pronunciamentos, mas apenas do órgão competente para o julgamento das contas.

IV – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer seja o presente recurso de reconsideração recebido, conhecido e provido para **reformular o v. Parecer Prévio n. 059/2015 - Plenário, recomendando à rejeição da Prestação de Contas Anual, referente ao exercício de 2008, Prefeitura Municipal de Serra.**

¹ Tribunal de Contas da União. http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_funcionamento.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Requer, ainda, na forma do art. 156 da LC nº. 621/12², seja o responsável notificado para, querendo, apresentar contrarrazões ao presente recurso.

Nestes termos, pede deferimento.

Vitória, 27 de novembro de 2015.

² Art. 156. Nos recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é assegurado o contraditório, mediante a concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável ou do interessado.