

PARECER PRÉVIO TC-019/2017 - PLENÁRIO

PROCESSO - TC-4408/2013 (APENSOS: TC-00973/2011-6, 01951/2011-1)

JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA

ASSUNTO - RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

RECORRENTE - JORE DUFFLES ANDRADE DONATI

ADVOGADOS - FABIANO CARVALHO DE BRITO (OAB/ES 11.444), KÉLIO ALMEIDA NEVES (OAB/ES 17.112) E TACIO DI PAULA ALMEIDA NEVES (OAB/ES 9.114)

EMENTA

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO PARECER PRÉVIO 027/2013 – CONHECER – NEGAR PROVIMENTO – MANTER PARECER PELA REJEIÇÃO – ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADE BORGES:

I - RELATÓRIO E FUNDAMENTAÇÃO

Tratam os autos de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo **Sr. Jorge Duffles Andrade Donati**, na qualidade de Prefeito do Município de Conceição da Barra durante o exercício de 2010, em face do **Parecer Prévio TC-027/2013** constante do Processo TC nº 1951/2011 em apenso, que recomenda ao Legislativo Municipal a **Rejeição** das contas apresentadas.

Uma vez apreciado quanto aos aspectos contábeis, nos termos da Manifestação Contábil de Recurso MCR 1/2016 (fls. 521/535), exarada pela 6ª Secretaria de Controle Externo, foram os autos encaminhados à 8ª secretaria de controle Externo, que elaborou a Instrução Técnica de Recurso – ITR 16/2016 (fls. 538/543).

Analisando as condições de admissibilidade do recurso, observa-se que a parte é capaz e possui interesse e legitimidade processual.

Quanto à tempestividade, verifica-se, de acordo com o despacho da SGS - fls. 1865, que o Parecer Prévio TC – 027/2013 foi publicado no Diário Oficial do Estado em 29 de abril de 2013. Interposto o Pedido de Reconsideração em 29 de maio de 2013 tem-se o mesmo como tempestivo.

O Parecer Prévio TC – 027/2013 opinou pela rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, referente ao exercício de 2010, em função das seguintes irregularidades:

1.2. Ausência de documentação que comprove a legalidade e motivação dos cancelamentos de Dívida Ativa.

Base Legal: art. 127, X, d, da Resolução TCEES 182/02 alterada pela Resolução TCEES 217/07.

2.1. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino.

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

Verificando que os documentos apresentados pelo recorrente diziam respeito à matéria contábil, as razões recursais foram devidamente encaminhadas para apreciação da 6ª Secretaria de Controle Externo.

Por meio da Manifestação Contábil de Recurso – MCR 1/2016, observa-se que a 6ª SCE, considerando os dispositivos do Código Tributário Municipal e o encaminhamento dos processos administrativos específicos, entendeu como atendido o art. 127, X, d, da Resolução TCEES 182/02 e, por conseguinte, **sanada** a ausência documental indicada no RTC 165/2001 (item 1.2 acima transcrito).

No entanto, no que tange à segunda irregularidade apontada pelo Parecer Prévio TC – 027/2013 constata-se que a MTR 1/2016, apresentou razões que entende suficientes para a sua manutenção, razões estas às quais nos reportamos e transcrevemos:

DA ANÁLISE TÉCNICA DAS NOVAS RAZÕES:

Preliminarmente, cabe destacar que o defendente alega que não foram considerados, na apuração realizada pela equipe técnica, os valores referentes aos **restos a pagar não processados**, inscritos no exercício de 2010, **com suficiente disponibilidade financeira**. Nessa linha, a defesa informa que a metodologia aplicada pela Corte de Contas:

[...] deixou de considerar um investimento de R\$ 5.333.179,98 (cinco milhões, trezentos e trinta e três mil, cento e setenta e nove reais e noventa e oito centavos) ocasionando, assim, a interpretação de que o recorrente não aplicou os recursos mínimos exigidos pela CF, na Educação.

Nesse tocante, o defendente considera que “a inexistência de liquidação da despesa para o exercício seguinte é de simples explicação, a obra do porte da exemplificada tem o seu desembolso financeiro à medida que as medições são executadas pela empresa contratada”.

Ao sustentar a tese de que os restos a pagar não processados deveriam compor as despesas com ações típicas de MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), a defesa menciona que “toda despesa legalmente empenhada pertence ao exercício financeiro que nele tenha ocorrido o fato”, consubstanciando-se nos dispositivos legais da Lei 4.320/1964.

Ademais, a defesa enfatiza o cumprimento do limite constitucional (aplicação de 31,59%) apresentado no demonstrativo extraído do SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.

Ainda, merece destaque a seguinte informação apresentada nas justificativas:

A considerar a metodologia da Área Técnica, as obras que utilizam recursos da Educação (escolas, etc.), e que, em função de vários fatores (prazo de conclusão que ultrapassa o exercício financeiro, p.ex.), não são liquidadas e lançadas como restos a pagar não processados para o exercício seguinte, nunca serão levadas em conta para o compute de investimentos constitucionais mínimos exigidos, **CONTUDO, as obras estarão lá.**

No que tange a argumentação apresentada no sentido de que a área técnica não enfrentou a metodologia, extraída do SIOPE, apresentada pelo recorrente em suas justificativas, cumpre destacar que o mencionado SIOPE possui como uma de suas características o **caráter declaratório**. Nesse tocante, **atribui-se ao declarante a responsabilidade pela inserção dos dados** no programa de declaração, **pela fidedignidade dos dados** declarados em relação aos demonstrativos contábeis, **pela veracidade das informações** inseridas na base de dados. No mais, o SIOPE é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), **sem prejuízo das atribuições próprias** dos Poderes legislativos e **dos Tribunais de Contas**.

Assim, entende-se que possíveis divergências existentes nas metodologias não invalidam as conclusões desta Corte de Contas, principalmente diante do fato de que é atribuída ao declarante a responsabilidade pela inserção dos dados no sistema.

Quanto à inclusão dos restos a pagar não processados na apuração do limite, vale frisar que o MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais, **válido para o exercício de 2015**, corrobora o entendimento apresentado na defesa, ao dispor sobre o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino aplicável aos municípios: “[...] ao final do exercício, as despesas com MDE deverão considerar as despesas executadas, ou seja, o valor de Despesa Liquidada e os Restos a Pagar Não processados [...]”.

Contudo, a Resolução TC 195/2004, **aplicável ao exercício de 2010**, em análise, dispõe que, para apuração do limite constitucional com Manutenção

e Desenvolvimento do Ensino, considerar-se-ão **efetivamente aplicadas às despesas** efetivamente **empenhadas e liquidadas** no exercício:

Art. 19. **Para apuração dos limites constitucionais e legais de que tratam o artigo 212**, da Constituição Federal, e o art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, **considerar-se-ão efetivamente aplicadas**, respeitando-se o princípio contábil fundamental da competência, **as despesas efetivamente empenhadas e liquidadas no exercício**, pagas até o seu encerramento ou que possuam correspondente lastro financeiro para o seu pagamento nas contas bancárias específicas da educação.

§1º As despesas inscritas em restos a pagar com insuficiência de correspondente disponibilidade financeira vinculada à educação, mesmo que liquidadas e/ou pagas em exercícios subsequentes, não serão consideradas para efeito do disposto no caput deste artigo.

§2º Os restos a pagar cancelados no exercício corrente, cujos valores já tenham sido considerados nos percentuais de aplicação dos respectivos exercícios de inscrição não serão novamente computados.

§3º No preenchimento dos "anexos 10.2 e 10.3", citados no § 1º, do art. 14, desta resolução, deverão ser observadas as seguintes premissas:

I – **as despesas com a manutenção e com o desenvolvimento do ensino deverão ser registradas pelo total liquidado no período correspondente;**

II – o montante de restos a pagar inscritos no exercício, tratados como dedução do total da despesa, deverá corresponder apenas àquelas despesas que não disponham de lastro financeiro para o seu pagamento. **(h.n.)**.

Assim, alicerçando-se nas Resoluções emitidas por esta Corte de Contas (195/2004 e 238/2012), entende-se que não deve prosperar a argumentação no sentido de que deveriam ter sido incluídos os restos a pagar não processados, inscritos no exercício de 2010, com suficiente disponibilidade de caixa, no cômputo dos valores aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, vale lembrar que o limite estabelecido na Constituição é mínimo, não havendo impedimento para aplicações excedentes.

Por tais motivos, opina-se pela **manutenção** do indicativo de irregularidade.

3. CONCLUSÃO

As razões de recurso constantes no presente processo foram analisadas, resultando na opinião pela **subsistência** do Parecer Prévio 027/2013, haja vista que o jurisdicionado aplicou, na manutenção e desenvolvimento do ensino, um percentual abaixo do mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição Federal de 1988.

Desta forma, nos termos da MCR 5/2015 e ratificando a análise anterior desta 8ª SCE (ITD 6/2015), opina-se no sentido de que seja dado parcial

provimento ao recurso, mantendo-se, contudo, o parecer pela rejeição das contas.

Ante o exposto, é de se entender pelo CONHECIMENTO do recurso e, quanto ao mérito, nos termos da Manifestação Contábil de Recurso – MCR 1/2016 exarada pela 6ª Secretaria de Controle Externo, pelo seu PARCIAL PROVIMENTO, com a consequente manutenção de parecer pela rejeição das contas apresentadas, eis que sanada somente a irregularidade apontada no item 1.2, restando mantida a irregularidade constante do item 2.1, relativa à Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino.

Encaminhados os autos a Ministério Público Especial de Contas, seu ilustre representante, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, manifestou-se à fl. 548, corroborando in totum os termos da manifestação das áreas técnicas, opinamento com o qual também concorda este Relator.

Pautados os autos na 22ª Sessão Ordinária em 28/06/2016, foi realizada sustentação oral pelo procurador do recorrente e juntados documentos, que foram examinados pela área técnica, resultando na Instrução Técnica de Recurso – ITR 00004/2017-4, na Manifestação Técnica 000098/2017-5 e, por fim, na Instrução Técnica de Recurso – ITR 00023/2017-7.

Em sustentação oral realizada pelo advogado do interessado, Dr. Tácio de Paula Almeida na sessão de julgamento do recurso, conforme notas taquigráficas inseridas nos autos do processo, foram feitas as seguintes alegações:

[...]

Estamos aqui, agora, para discutir uma situação complexa, que é a questão da “aplicação em manutenção de desenvolvimento do ensino”, aplicação dos índices constitucionais. A Área Técnica identificou, apreciando as contas daquele exercício, apenas a aplicação de 17,11%. Ocorre que, para chegar a esse percentual, desconsiderou investimento realizado pelo município – duas obras, duas escolas – que totalizam valores aproximados de R\$ 5.630.000,00. Essas escolas são licitadas no exercício de 2010, e não foram concluídas. Foram consignadas contas específicas ligadas aos respectivos contratos deixados em restos a pagar com disponibilidade financeira. Nas razões de recurso a Área Técnica sustenta, como base legal para afastar, e desconsiderar esses valores, o que prevê a Resolução TC-195/2004, que até então orientava essas questões envolvendo os demonstrativos de aplicação. Ocorre que, em agosto de 2009, a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão competente para padronizar os demonstrativos fiscais, por meio da Portaria 462/2009, aprovou a 2ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, que é aplicável à União, aos Estados e Municípios. A parte que versa sobre demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino - especificamente nas orientações de preenchimento do demonstrativo, páginas 170/171 - deixa claro que os restos a pagar, com suficiência de caixa, são considerados para fins de cômputo no gasto com a educação ao final do exercício. Textualmente, na nota técnica constante da portaria e do manual, fica assim registrado: “...No encerramento do exercício, as despesas empenhadas não liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados, por constituírem obrigações preexistentes, decorrentes de contratos, convênios e outros instrumentos, deverão compor, em função do empenho legal, o total das despesas executadas...”

Dessa forma, o jurisdicionado não deixou de cumprir o investimento na educação, no limite exigido pela Constituição Federal, à luz do que determinou a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional. A base legal utilizada pela Área Técnica, Resolução TC-195/2004, contraria expressamente o que determina a Secretaria do Tesouro Nacional na Portaria 462/2009. Nesse caso, há necessidade desta Corte de enfrentar o tema na questão em que à luz da Resolução do TC, de fato, não teria cumprido em função dessa excludente. Mas em face da orientação da STN ele cumpriu e continua cumprindo. Porque os manuais editados pela Secretaria do Tesouro Nacional, após o ano de 2009, continuaram a manter esse entendimento. Inclusive do ano 2015, que a Área Técnica até faz menção nisso em sua manifestação final, que em 2015, o último manual editado fala desse jeito, orienta dessa forma. Só que o manual repete o de 2009. Assim sendo, a presente sustentação oral objetiva trazer esse enfrentamento da Resolução TC-195/2004, com as portarias da Secretaria do Tesouro Nacional que, de forma a unificar a padronização de todo o Brasil, estabeleceu os demonstrativos fiscais. Inclusive, com notas técnicas informando as linhas, as informações, que devem constar nos informativos fiscais. Dessa forma, solicito a juntada da cópia da Portaria 462/2009, da Secretaria do Tesouro Nacional, e parte do Manual de Demonstrações Fiscais, aplicadas ao exercício à época; cópia da Portaria 553/2014, e parte do manual referente ao exercício de 2015, para demonstrar, cabalmente, que se reproduzem; que seja apreciada a atuação do gestor com base no Manual de Demonstrações Fiscais supracitados, e, por fim, que seja dado provimento ao Recurso de Reconsideração para reformar o Parecer Prévio 027/2013. Reconhecer o cumprimento do limite gasto com educação previsto na Constituição Federal para, ao final, emitir Parecer Prévio ao Poder Legislativo Municipal para aprovação das contas do Município de Conceição da Barra referente ao exercício de 2010. É o que se quer, Excelências!

Inicialmente esclarece-se que no cálculo realizado pela área técnica deste Tribunal para apuração da aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, nas contas do exercício de 2010 do executivo municipal de Conceição da Barra foram efetuadas as seguintes **deduções**, para fins do limite constitucional:

18 - RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	8.687.033,22
19 - RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	-
20 - CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	-
21 - RECEITA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	219.369,14

22 - DESPESAS COM OUTRAS FONTES DE RECURSOS VINCULADAS (Convênios, Sal. Educação, etc.)	814.792,62
23 - TOTAL DA DEDUÇÕES / ADIÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITES CONSTITUCIONAIS (18 + 19 + 20 + 21 + 22)	9.721.194,98

Assim, pelo demonstrativo acima, pode-se constatar que **não ocorreu** a exclusão mencionada pelo representante do gestor em sua argumentação, qual seja, de que teria sido excluído o valor aproximado de R\$ 5.630.000,00 (cinco milhões, seiscentos e trinta reais) relativos às obras de duas escolas no município.

Tais obras, segundo palavras do próprio demandante, teriam sido licitadas no exercício de 2010 e não concluídas e, ainda, teriam sido "consignadas contas específicas ligadas aos respectivos contratos deixados em restos a pagar com disponibilidade financeira". Ou seja, o gestor realizou o empenho do valor das obras e não houve liquidação de nenhuma parcela da despesa, ficando o valor total inscrito em restos a pagar não processados. Conclui-se, então, que nada, nenhuma parte das obras dessas escolas foi efetivamente realizada dentro do exercício de 2010, não se convertendo, portanto, em aplicação na educação para o referido exercício.

Vale lembrar que a metodologia aplicada por esta Corte de Contas no cômputo das despesas aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino, em atenção ao art. 212 da CF, considera como efetiva aplicação os valores liquidados e pagos das despesas, bem como aqueles liquidados e não pagos que possuam disponibilidade financeira no exercício. Estas são despesas executadas de forma concreta, promovendo, de forma real a manutenção e o desenvolvimento da educação para os municípios. Neste entendimento, farão parte da aplicação as parcelas da obra executadas no exercício, empenhadas, liquidadas e pagas ou que tenham correspondente saldo financeiro, nas contas específicas de recursos próprios do município, para seu pagamento. Cabe ressaltar, também, que a apuração é feita anualmente, de forma a verificar o montante das despesas realizadas, com recursos financeiros pertencentes à arrecadação municipal, dentro do exercício financeiro, e que se reverteram em ações efetivas na manutenção e desenvolvimento do ensino naquele ano.

Esta é a linha adotada pela Resolução TC 195/2004, aplicável ao exercício de 2010, dispondo que, para apuração do limite constitucional com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, considerar-se-ão **aplicadas as despesas efetivamente empenhadas e liquidadas no exercício** pagas até o seu encerramento ou que

possuam correspondente lastro financeiro para o seu pagamento nas contas bancárias específicas da educação.

Assim, ante o exposto e alicerçando-se nas Resoluções emitidas por esta Corte de Contas (195/2004 e 238/2012), entende-se que não deve prosperar a argumentação no sentido de que devem ser incluídos os restos a pagar não processados, inscritos no exercício de 2010, com suficiente disponibilidade de caixa, no cômputo dos valores aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, vale lembrar que o limite estabelecido na Constituição é mínimo, não havendo impedimento para aplicações excedentes.

Por tais motivos, necessária a **manutenção** do indicativo de irregularidade.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas, seu representante, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, acatou, na totalidade o opinamento veiculado nas manifestações técnicas aqui mencionadas, entendimento com o qual também concorda este Relator.

II – DECISÃO

Ante o exposto, em consonância com o opinamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido do **conhecimento do presente Recurso de Reconsideração, e, no mérito, pelo não provimento**, mantendo-se a decisão exarada no Parecer Prévio TC 027/2013, **no sentido da rejeição das contas apresentadas**.

Notifique-se o recorrente, na forma do artigo 358, inciso III da Resolução TC nº 261/2013 da decisão que venha ser prolatada.

Posteriormente à confecção do acórdão deste julgamento, **remetam-se os autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas** nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012.

Após certificado o trânsito em julgado administrativo, arquivem-se os autos.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-4408/2013, **RESOLVEM** os Srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão

plenária realizada no dia dezoito de abril de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Sérgio Manoel Nade Borges:

1. Conhecer o presente Recurso de Reconsideração, para, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo-se a decisão exarada no Parecer Prévio TC 027/2013, no sentido da rejeição das contas apresentadas;

3. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

Composição Plenária

Presentes à sessão plenária da apreciação os senhores conselheiros Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, presidente, Sérgio Manoel Nader Borges, relator, José Antônio Almeida Pimentel, Domingos Augusto Taufner, e o conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva. Presente, ainda, o senhor procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas Luciano Vieira.

Sala das sessões, 18 de abril de 2017.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Relator

CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público especial de contas

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões