



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

11ª SESSÃO ORDINÁRIA DO PLENO REALIZADA EM 17/04/2024

**PROCESSO TCE-PE Nº 17100101-1RO001**

**RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES**

**MODALIDADE - TIPO:** Recurso - Recurso Ordinário

**EXERCÍCIO:** 2023

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Prefeitura Municipal de São José do Belmonte

### INTERESSADOS:

EUGÊNIO MARCELO PEREIRA LINS

LEONARDO OLIVEIRA SILVA (OAB 21761-PE)

CECILIO TIBURTINO CAVALCANTE DE LIMA (OAB 23267-PE)

DELMIRO DANTAS CAMPOS NETO (OAB 23101-PE)

RAFAEL GOMES PIMENTEL (OAB 30989-PE)

## DESCRIÇÃO DO OBJETO

Analisar Recurso Ordinário, interposto pelo Sr. Eugênio Marcelo Pereira Lins, Prefeito do Município de São José do Belmonte, contra o Parecer Prévio (doc. 90 dos autos originários), prolatado pela 2ª Câmara deste Tribunal e publicado no Diário Eletrônico do TCE-PE em 24/03/2022, conforme Certidão de Publicação (doc. 91 dos autos originários), que opinou pela rejeição das contas de governo do Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2016, Processo TCE-PE nº 17100101-1.

## RELATÓRIO

Trata-se de **Recurso Ordinário**, interposto pelo **Sr. Eugênio Marcelo Pereira Lins**, Prefeito do Município de São José do Belmonte, por meio de advogado habilitado nos autos para tanto, **contra o Parecer Prévio** (doc. 90 dos autos originários), prolatado pela 2ª Câmara deste Tribunal e publicado no Diário Eletrônico do TCE-PE em 24/03/2022, conforme Certidão de Publicação (doc. 91 dos autos originários), que opinou pela **rejeição** das



contas de governo do Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2016, **Processo TCE-PE nº 17100101-1**. O **Parecer Prévio**, ora vergastado, foi lavrado nos seguintes termos:

7ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 17/03/2022

**PROCESSO TCE-PE Nº 17100101-1**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Governo

**EXERCÍCIO:** 2016

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de São José do Belmonte

**INTERESSADOS:**

EUGÊNIO MARCELO PEREIRA LINS

DELMIRO DANTAS CAMPOS NETO (OAB 23101-PE)

CECILIO TIBURTINO CAVALCANTE DE LIMA (OAB 23267-PE)

RAFAEL GOMES PIMENTEL (OAB 30989-PE)

MARIA DAS DORES SOARES DINIZ

**ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA**

**PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, DA SESSÃO:** CONSELHEIRA TERESA DUERE

#### **PARECER PRÉVIO**

CONTAS DE GOVERNO. P L A N E J A M E N T O GOVERNAMENTAL PRECÁRIO. INSTRUMENTOS DE CONTROLE ORÇAMENTÁRIO DEFICITÁRIOS. INEFICIENTE CONTROLE CONTÁBIL POR FONTE / APLICAÇÃO DE RECURSOS. NÃO APLICAÇÃO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL NA M A N U T E N Ç Ã O E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.



TRANSPARÊNCIA. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES. EMBARAÇO AO CONTROLE, INSTITUCIONAL E SOCIAL.

1. A autorização prévia para abertura de créditos adicionais em montantes demasiados depõe contra o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada.

2. É deficiente o controle orçamentário realizado sem os devidos instrumentos de programação financeira e cronograma de execução orçamentária.

3. É deficiente o controle orçamentário que permite saldo negativo em contas do Balanço Patrimonial.

4. A execução orçamentária sem recursos financeiros que lhe dê suporte possibilita o comprometimento da execução orçamentária-financeira do exercício seguinte e aumenta o passivo do Município.

5. A não aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino, do mínimo constitucional estabelecido no art. 212 é irregularidade grave.

6. A não disponibilização integral para a sociedade do conjunto de informações afronta o dever legal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal.



Decidiu, por maioria, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 17/03/2022,

**CONSIDERANDO** que o presente processo se refere às contas de governo, instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo, apresentadas na forma de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária; demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao legislativo; bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

**CONSIDERANDO** que a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (art. 70, inc. II, CF/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, DJ 16/09/02);

**CONSIDERANDO** a fragilidade do planejamento e na execução orçamentária, demonstrados a partir da constatação de um limite exagerado para abertura de créditos suplementares, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, depondo contra o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada, com uma programação financeira que não evidencia o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, demonstrando o evidente distanciamento com o adequado planejamento de uma peça orçamentária;

**CONSIDERANDO** a “não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança de dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa”, exigência legal prevista no art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000);





**CONSIDERANDO** o ineficiente controle contábil por fonte /aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas;

**CONSIDERANDO** a não implementação de Conta Redutora de Ativo que crie uma Provisão para Perdas de Dívida Ativa, acarretando uma estimativa de ativo financeiro que não condiz com a realidade;

**CONSIDERANDO** que a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino não observou o mínimo constitucional estabelecido no art. 212 (25%), perfazendo um montante de apenas 23,34%;

**CONSIDERANDO** que a Prefeitura extrapolou o limite da Despesa Total com Pessoal - DTP (54%) no 3º quadrimestre de 2016; mas que não há, a rigor, irregularidade em a DTP extrapolar o limite, e sim, uma vez extrapolado, o gestor não adotar medidas, no prazo regulamentar para reconduzir as despesas com pessoal ao limite legal, nos termos do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101 /2000) e do art. 169 da CF/88, o que só poderá ser verificado no exercício seguinte (precedente – Processo TCE-PE nº 18100170-6);

**CONSIDERANDO** a necessidade de que se adote a devida alíquota atuarial, com vistas a conferir equilíbrio ao Plano Financeiro do RPPS;

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131 /2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Crítico”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);

**CONSIDERANDO** que a presente Prestação de Contas é do exercício financeiro de 2016, sendo inapropriado o envio de recomendações e determinações, em virtude de que as situações e falhas apontadas, pela auditoria, podem não mais ser a realidade da atual gestão;

**Eugênio Marcelo Pereira Lins:**

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§



1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco;

**EMITIR Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal de São José do Belmonte a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Eugênio Marcelo Pereira Lins, relativas ao exercício financeiro de 2016.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS, relator do processo

CONSELHEIRA TERESA DUERE, Presidente, em exercício, da Sessão: Diverge

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS: Diverge

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

A CONSELHEIRA TERESA DUERE FICOU DESIGNADA PARA LAVRAR O PARECER PRÉVIO.

Nas razões recursais, o recorrente argumenta, em síntese, que (doc. 01):

- “Analisando-se o ITD, verifica-se que o julgamento se deu por maioria, em face de voto condutor divergente da Douta Conselheira Teresa Duere (...)”.
- Em decorrência da referida deliberação, “o Recorrente opôs Embargos de Declaração, que foi conhecido face a discussão de enquadramento nos restos a pagar do STN, mas julgado pelo não provimento, por maioria, pela Egrégia Segunda Câmara”. Irresignado, “o recorrente maneja o presente instrumento recursal, no intuito de que seja reformado o entendimento proferido, com a recomendação à Câmara Municipal de São José do Belmonte de aprovação das contas do Sr. Eugênio Marcelo Pereira Lins, ora Recorrente, relativas ao exercício financeiro de 2016”.
- Sobre os motivos para a reforma do Parecer Prévio combatido, o recorrente afirma que:

Após apresentação da prestação de contas por meio do sistema eletrônico dessa Egrégia Corte, foi lavrado Relatório de



Auditoria (doc. e-TCE nº 60), que apontou como descumprido o limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (Item 6.1) referente ao terceiro quadrimestre do exercício de 2016.

Referido limite, previsto na Constituição Federal, em seu art. 212, estipula que **25%** da receita vinculável deverá ser aplicada, pelos Municípios, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Todavia, segundo o Relatório de Auditoria, com base nos dados constantes no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, apurou-se a receita mínima aplicável na manutenção e desenvolvimento do ensino seria de R\$ 7.676.777,36, sendo que o município em 2016 aplicou um montante de R\$ 7.166.114,53, que corresponderia a um percentual de **23,34%**, descumprindo a exigência constitucional.

Apresentada Defesa Prévia, o Recorrente explicitou que houve uma redução nas taxas de abandono e reprovação de 2015 para 2016, passando de 12,10 em 2015 para 13,40 em 2016. Com relação ao IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, **o Recorrente esclareceu que a Rede de Ensino Municipal ficou acima de todas as metas previstas para 2016**, e com relação aos anos finais do Ensino Fundamental, apontou que, infelizmente, segundo a própria Equipe Técnica, é uma regra no estado de Pernambuco haver um desempenho menor que dos anos iniciais.

Acerca do não cumprimento do percentual, o Recorrente evidenciou a incorreção da metodologia de cálculo utilizada no Relatório de Auditoria. Apresentados os cálculos corretos em sede de Defesa Prévia, o Recorrente demonstrou que, na verdade, **o montante de aplicação na educação foi de 26,35%, o que supera em muito o mínimo legal.**

Não obstante, o entendimento disposto nas razões do julgamento proferido não acolheu as alegações de Defesa e, mesmo após lavrada Nota Técnica de Esclarecimento e apresentada Defesa pelo Recorrente, entendeu-se que a irregularidade não fora elidida, mantendo-se o valor das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, calculado pela Auditoria de R\$ 7.166.114,53, correspondente a um percentual de 23,34%, faltando 1,66% para atingir o percentual de 25%, o correspondente a R\$ 509.738,01.

Após a oposição de Embargos de Declaração, que foi conhecido face a discussão de enquadramento nos restos a pagar do STN, manteve-se a decisão pela ausência de justificativa ao desatendimento da determinação contida no art. 212, caput, da Constituição da República.

Do que se vê, confrontando-se as razões de decidir com os elementos trazidos no relatório de auditoria e a defesa



apresentada, **constata-se que a discussão cingiu-se na existência de uma única irregularidade**, referente aos gastos com educação. Todavia, em que pese a existência de uma única irregularidade, emitiu-se parecer prévio pela rejeição das contas de governo do exercício de 2016.

Ressalte-se, por fim, **que a metodologia de cálculo utilizada pela Equipe Técnica está incorreta, bem como não foi considerada a incidência do marco temporal de acordo com consulta respondida por essa Egrégia Corte**, fatos que serão demonstrados em sequência.

(...).

- Na sequência, o recorrente traz detalhada explanação acerca do demonstrativo constante no Relatório de Auditoria – Apêndice VII (doc. 60 dos autos originários, p. 76), informando que da análise do aludido documento, constata-se que não foram consideradas todas as despesas com educação (função 12) - o montante correto a ser considerado deveria ser de R\$ 24.253.217,51 (acrescidos dos restos a pagar não processados pagos no exercício, no importe de R\$ 578.345,45), conforme especificado no Demonstrativo da Despesa por Funções, Sub Funções e Programas, anexado à Prestação de Contas eletrônica. Nesse sentido, atingir-se-ia o valor de R\$ 24.831.562,96 e, apurando-se o valor total das Despesas com Ações Típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, retirando-se as deduções constantes no Apêndice VII do Relatório de Auditoria (R\$ 16.745.407,01), chegar-se-ia ao total aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino correspondente a R\$ 8.086.155,95, o que representaria um percentual de 26,33% (vinte e seis vírgula trinta e três por cento).
- Considerando as correções nos referidos cálculos, pugna o recorrente pela conclusão de opinativo no sentido da regularidade, ainda que com ressalvas, da Prestação de Contas/2016.
- Ressalta também que nos exercícios anteriores de sua gestão sempre houve aplicação acima do mínimo legal: 2012, 29,54%; 2013, 29,10%; 2014, 26,89%; e, em 2015, a aplicação foi de 34% (trinta e quatro por cento), conforme consta à página 35 do Relatório Preliminar (doc. 60



dos autos originários). Acrescenta que “as demais Prestações de Contas do Gestor encontram-se apreciadas, com parecer opinativo pela **REGULARIDADE** destas”.

- Cita a decisão do Pleno deste Tribunal de Contas, contida nos autos do Processo TCE-PE nº 0700957-4 (Acórdão T. C. nº 222/09), da Prefeitura de Olinda, no qual as contas foram aprovadas, com aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino de apenas 22%.
- Discorre acerca dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, colacionando jurisprudência deste TCE-PE, a exemplo das deliberações contidas nos Processos TCE-PE nºs 0640072-3 e 18100563-3, relacionando-a ao caso em apreço.
- Requer, por fim, que seja dado provimento ao Recurso Ordinário, sendo emitido Parecer Prévio pela aprovação, ainda que com ressalvas, de governo do Município de São José do Belmonte, relativas ao exercício financeiro de 2016.

Os autos foram remetidos para o Ministério Público de Contas, retornando com **Parecer MPCO nº 0513/2023**, emitido em 28/08/2023, **da lavra da Procuradora Germana Galvão Cavalcanti Laureano**, com opinativo no sentido do não provimento do recurso, “mantendo-se incólume o provimento alvejado em todos os seus termos”.

Consta ainda nos autos, manifestação do recorrente, datada de 27/02/2024, nos seguintes termos (doc. 05), em resumo:

- O Recurso Ordinário interposto “demonstra de forma cabal o equívoco nos cálculos que levaram a considerar que durante o citado exercício não teria havido o cumprimento do percentual constitucional de investimento na educação”, posto que, “nos termos dos cálculos elaborados pelo setor contábil da administração municipal, foram investidos, no citado exercício, o percentual de 26,35%”, afastando a principal irregularidade constante das citadas contas, “restando meramente falhas formais, que não maculam a boa e regular aplicação dos recursos público”, tais como:

a) Eventual falha na lei orçamentária, que é o **resultado de uma atividade do Poder Legislativo**, não podendo imputar



responsabilidade ao gestor por ação que não detém o controle, e se trata de **falha formal que não maculam as contas**;

b) Ineficiência no controle contábil por fonte/aplicação de recursos, **falha formal que não maculam as contas**;

c) não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança de dívida ativa, **falha formal que não maculam as contas**;

d) não implementação de Conta Redutora de Ativo que crie uma Provisão para Perdas de Dívida Ativa, **falha formal que não maculam as contas**;

e) não disponibilização integral de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131 /2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Crítico”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE), **falha formal que não maculam as contas**;

- A educação de São José do Belmonte-PE, durante a gestão do recorrente, teve avanços significativos, passando de 3.3 em 2011 (gestão anterior) para 4.4 em 2017 (gestão do recorrente).
- Apesar da divergência contábil entre os cálculos elaborados pela contabilidade municipal e aqueles apresentados pelos técnicos deste Tribunal de Contas, sobre o total de investimento na educação no ano de 2016, “pode-se afirmar que a educação municipal de São José do Belmonte-PE teve avanços na qualidade do ensino durante a gestão do recorrente (2013 a 2016), não sendo, essa divergência no exercício de 2016 suficiente para prejudicar os resultados educacionais”.
- Nos exercícios anteriores a 2016, mas durante a gestão do recorrente (2013 a 2016), sempre houve aplicação acima do mínimo legal – somente no ano de 2014, houve a aplicação de 38,37%, o que evidencia o compromisso da gestão do recorrente com a educação.
- Por fim, novamente invoca “os princípios da proporcionalidade /razoabilidade para julgar regular, no máximo com ressalvas, as contas do recorrente no exercício de 2016”.

É o relatório.



## VOTO DO RELATOR

### 1. Da Admissibilidade

No que concerne aos requisitos de procedibilidade, verifica-se que a parte possui legitimidade para a causa, há interesse processual e o recurso fora interposto tempestivamente, em atenção às disposições contidas no art. 78, §§ 1º e 2º, c/c o art. 77, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

**CONHEÇO**, pois, **do Recurso Ordinário**.

### 2. Do Mérito

O juízo de mérito será analisado, considerando as alegações apresentadas pelo Ministério Público de Contas e contrarrazões do Prefeito do Município de São José do Belmonte, no exercício de 2016, **Sr. Eugênio Marcelo Pereira Lins**.

Analisando o Parecer Prévio combatido, verifico que o Relator conduziu seu voto considerando as seguintes irregularidades:

- fragilidade do planejamento e na execução orçamentária;
- “não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança de dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa”, exigência legal prevista no art. 13 da LRF;
- ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas;
- não implementação de Conta Redutora de Ativo que crie uma Provisão para Perdas de Dívida Ativa, acarretando uma estimativa de ativo financeiro que não condiz com a realidade;





- aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino no percentual de 23,34%, não observando o mínimo constitucional estabelecido no art. 212, *caput*, da Constituição da República;
- extrapolação do limite da Despesa Total com Pessoal - DTP (54%) no 3º quadrimestre de 2016, acrescentando que “não há, a rigor, irregularidade em a DTP extrapolar o limite, e sim, uma vez extrapolado, o gestor não adotar medidas, no prazo regulamentar para reconduzir as despesas com pessoal ao limite legal, nos termos do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e do art. 169 da CF/1988”;
- necessidade de se adotar a devida alíquota atuarial, com vistas a conferir equilíbrio ao Plano Financeiro do RPPS;
- não disponibilização, pelo Poder Executivo Municipal, de forma integral, do conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Crítico”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE).

Ocorre que, de tal conjunto de irregularidades, acima referidas, considerando a vasta jurisprudência deste Tribunal de Contas, há aquelas que entendo deveriam ficar apenas no campo das recomendações e determinações, a exemplo da fragilidade do planejamento e na execução orçamentária e do ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, entretanto, como bem ressaltou o Relator em seu voto, por meio de proficiente análise: “a presente Prestação de Contas é do exercício financeiro de 2016, sendo inapropriado o envio de recomendações e determinações, em virtude de que as situações e falhas apontadas, pela auditoria, podem não mais ser a realidade da atual gestão”.

Restou, então, como **pontos mais relevantes** e que poderiam ensejar a rejeição de contas do gestor o **descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e do limite da DTP**. Nas alegações contidas no Recurso Ordinário em apreço, o interessado concentra seu esforço argumentativo em demonstrar que, ao contrário do que aponta a auditoria em seu Relatório





Preliminar (doc. 60 dos autos originários), houve aplicação de recursos acima do limite mínimo previsto constitucionalmente na manutenção e desenvolvimento do ensino (26,33%), acusando de haver incorreção na metodologia de cálculo utilizada pela auditoria. Silenciou, no entanto, quanto ao limite da DTP.

Nesse contexto, a competente apreciação da **Procuradora do MPCO, Germana Galvão Cavalcanti Laureano**, também centrou a análise do mérito recursal no **ponto considerado mais relevante - não aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino do mínimo estabelecido no art. 212 da CRFB/1988 (25%)**, perfazendo um montante de **apenas 23,34%** - e que, segundo o recorrente, foi ensejador da rejeição das suas contas. Conforme transcrição de excertos do **Parecer MPCO nº 0513/2023**:

De partida, ao contrário do que afirma o recorrente, não houve redução nas taxas de abandono e reprovação de 2015 para 2016. **Os próprios números citados pelo interessado deixam evidente que a taxa de fracasso aumentou.** Aliás, a auditoria registra que “a partir de 2015 houve uma reversão da tendência de queda”, com o indicador apresentando “uma forte tendência de alta”. O fracasso escolar aumentou 52,3% de 2014 (8,80) para 2016 (13,40). Ainda sobre os indicadores, **a meta estabelecida pelos anos finais do IDEB também não vem sendo alcançadas desde 2011** (Doc. 60, págs. 32 e 34, Processo TC nº 17100101-1).

Da mesma forma, diferentemente do que argumenta o Recorrente, não são todos os gastos na função educação que são considerados no cálculo da aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino. A suposta incorreção da metodologia de cálculo da auditoria fora apresentada na oportunidade da defesa, não sendo, com razão, acolhida pelo julgamento ora questionado.

No âmbito municipal, os gastos com “educação superior”, como bem posto pelo Relator da decisão recorrida, não fazem parte da verificação a que se refere o art. 212 da Constituição Federal. Ademais, a Lei Federal nº 9394/96 (LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) é a norma que tipifica as despesas elegíveis (art. 70) e não elegíveis (art. 71) em MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino). Dentre as vedações, encontram-se os gastos com programas de alimentação (inc. IV).

Assim, extraindo-se da função “Educação” (R\$ 24.253.217,51) as rubricas “Ensino Superior” (R\$ 131.039,92) e “programa nacional de alimentação escolar – PNAEF – Fundamental” (R\$ 789.001,50), como procedeu a decisão



recorrida, chegar-se-ia ao montante atribuído às despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, **no valor de R\$ 23.333.176,09.**

Dito isto, partindo-se do demonstrativo trazido pelo próprio recorrente, corrigindo a informação relativas a apenas a primeira linha, temos o seguinte quadro:

(...).

Não há, portanto, qualquer incorreção na metodologia utilizada pela auditoria.

**A não aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino é irregularidade grave, que conduz, por si só, à rejeição das contas.** Aliás, esse entendimento restou consolidado no TCE a partir do exercício de 2012, sob influência de decisões do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, notadamente o REspe nº 24.659, julgado em 27.11.2012.

(...).

Como se vê, não há reparo a ser feito na deliberação atacada.

Por fim, além dos indicadores que reclamavam atenção da gestão, não é demais pontuar os gastos efetuados com a contratação de equipamentos de som, palco, iluminação, bandas e artistas, no montante de R\$ 405.202,00, como o fez o relator da decisão originária.

(...).

Pelo exposto, **considerando** a concorrência dos pressupostos de admissibilidade recursal; **considerando** que a suscitada incorreção na metodologia utilizada pela auditoria, para o cálculo da aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino, é impropriedade; **considerando** que, ao contrário do que afirma o recorrente, não houve redução nas taxas de abandono de 2015 para 2016, e sim, conforme anotado pela auditoria, “a partir de 2015 houve uma reversão da tendência de queda”, com o indicador apresentando “uma forte tendência de alta”, tendo aumentado 52,3% de 2014 para 2016; além da meta estabelecida pelos anos finais do IDEB também não vir sendo alcançada desde 2011; **considerando** que a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino não observou o mínimo constitucional estabelecido no art. 212 (25%), perfazendo um montante de apenas 23,34%; **considerando** que a irregularidade é grave e conduz, por si só, à rejeição das contas; **considerando** que não há reparo a ser feito na deliberação atacada; opino pelo



**desprovemento** do recurso ordinário manejado, mantendo-se incólume o provimento alvejado em todos os seus termos.

De fato, também entendo que não restou sanada a principal irregularidade – **descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino** - apontada no Relatório Preliminar da Prestação de Contas de Governo, relativa ao exercício de 2016, da Prefeitura Municipal de São José do Belmonte, não havendo incorreção nos cálculos da auditoria ou na metodologia utilizada pelo Controle Externo do TCE-PE, posto que:

- Embora o interessado, desde a fase de defesa nos autos originários, venha insistindo que houve erros de cálculos por parte da auditoria, por meio de **Nota Técnica de Esclarecimento - NTE** (doc. 83 dos autos originários), a própria auditoria registrou que o Apêndice VII constante no Relatório Preliminar (doc. 60, p. 76, dos autos originários) “apresenta números inconsistentes, que não correspondem ao percentual apontado no corpo de relatório”, que é de 23,34% (doc. 60, p. 35, dos autos originários), esclarecendo que, por alguma razão, “ao gerar o relatório, o sistema incorreu em um erro, gerando uma tabela com números que não condizem com os cálculos elaborados pela Auditoria”. Entretanto, no corpo do Relatório **consta o percentual de 23,34% de aplicação da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino, que restou confirmado após nova análise realizada pela auditoria**, através da mencionada NTE, que assim detalhadamente explica:

(...) verifica-se que o ponto de divergência criticado pela Defesa é o montante relativo à Defesas custeadas com Outros Recursos de Impostos que, segundo ela, importaria em **R\$ 4.754.136,92**. Compulsando os demonstrativos constantes da presente prestação de contas, não identificamos o referido valor. A análise desta Auditoria chegou a um montante de **R\$ 3.827.776,30**, obtido da seguinte forma:

O Demonstrativo da Despesa realizada por Funções e Programas (doc. 21) registra uma despesa na Subfunção Ensino Fundamental (361) no montante de R\$ 23.333.176,09. Por sua vez, o Demonstrativo de Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Doc. 14), aponta o montante das despesas custeadas com Recursos do FUNDEB de R\$ 19.505.399,79. A diferença entre estes dois valores corresponde ao montante das Despesas custeadas com Outros Recursos de



Impostos, importando em exatos R\$ 3.827.776,30. Este cálculo está detalhado no novo Apêndice VII apresentado ao final desta Nota Técnica.

Portanto, o cálculo da Auditoria permanece inalterado e o percentual de aplicação mantém-se em **23,34%**.

- Na proficiente análise realizada pelo MPCO, em sede recursal, a Procuradora muito bem esclarece que “diferentemente do que argumenta o Recorrente, não são todos os gastos na função educação que são considerados no cálculo da aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino” e, no âmbito municipal, “os gastos com “educação superior”, como bem posto pelo Relator da decisão recorrida, não fazem parte da verificação a que se refere o art. 212 da Constituição Federal”, havendo vedações na legislação correlata (Lei Federal nº 9394/1996 - LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) que tipifica as despesas elegíveis (art. 70) e não elegíveis (art. 71) em MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), dentre as quais encontram-se os gastos com programas de alimentação. Logo, **extraíndo-se da função “Educação” (R\$ 24.253.217,51**, alegado, pelo recorrente, como valor correto a ser considerado em Educação) **as rubricas “Ensino Superior” (R\$ 131.039,92) e “programa nacional de alimentação escolar – PNAEF – Fundamental” (R\$ 789.001,50)**, como procedeu a deliberação recorrida, chega-se ao montante atribuído às despesas com MDE, **no valor de R\$ 23.333.176,09**, conforme conclui a Procuradora. **Tal montante (R\$ 23.333.176,09) acrescido dos Restos a Pagar não processados pagos no exercício de 2016 (R\$ 578.345,45)**, apontado pelo recorrente como valor que deveria ser acrescido às despesas com Educação, **totaliza R\$ 23.911.521,54 do qual**, por sua vez, **deve ser excluído o valor das deduções** (reconhecidas como corretas pelo próprio recorrente) - **R\$ 16.745.407,01, chegando-se, assim, ao que foi aplicado, efetivamente, na manutenção e desenvolvimento do ensino (R\$ 7.166.114,53)**. Como o **total da receita bruta de impostos foi de R\$ 30.707.109,42** (Apêndice V do Relatório Preliminar, doc. 60, p. 73-74, dos autos originários), **o percentual que foi aplicado na MDE, no exercício de 2016, corresponde a 23,34%**



No entanto, por outro lado, **como já me pronunciei em outros julgados, entendo que, no contexto dos autos originários, sendo o descumprimento acima referido a única irregularidade de maior gravidade e restando atendidos os demais limites constitucionais e legais** - de repasse de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal; da Dívida Consolidada Líquida – DCL; de aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (71,99%); de aplicação da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde (21,03%); e de alíquotas de contribuição previdenciária -; assim como tendo ocorrido repasse integral das contribuições devidas ao RGPS e ao RPPS no exercício (conforme demonstra a auditoria às páginas 22-23 e 51-52 do Relatório Preliminar, doc. 60); **as contas de governo em apreço são merecedoras de aprovação com ressalvas.**

Ressalto que, quanto ao **descumprimento do limite de Despesa Total com Pessoal (DTP)**, esta alcançou os seguintes percentuais: **52,32% da RCL no 1º Quadrimestre/2016; 51,54% da RCL no 2º Quadrimestre /2016; e 57,37% da RCL no 3º Quadrimestre/2016.**

*In casu sub examine*, a Prefeitura Municipal de São José do Belmonte, à luz do que reza o art. 23, *caput*, da LRF, c/c o art. 66 da LRF (queda do PIB), teria (considerando a extrapolação da DTP no 3º Quadrimestre/2016):

- até o 2º Quadrimestre/2017 para redução de no mínimo 1/3 do percentual excedente;
- até o 1º Quadrimestre/2018 para atender ao disposto no art. 23, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, reduzir todo o percentual excedente.

Percebe-se, então, que o Poder Executivo Municipal ainda estaria dentro do prazo para recondução da DTP aos limites legalmente estabelecidos.

Portanto, concluo que a irregularidade relativa ao descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na MDE foi a única de maior gravidade, considerada tanto pelo Relator dos autos originários, como no Parecer emitido pelo MPCO (análise somente deste ponto), que não restou sanada pelo interessado, trazendo a necessidade de se ponderar acerca da aplicação dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade. O Relator



dos autos originários assim opinou, conforme consta no Inteiro Teor da Deliberação (ITD) recorrida:

(...).

O meu voto foi no sentido de emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas, tendo em vista que apenas uma irregularidade de natureza grave teria o condão de macular as contas. (...).

Além disso, conforme mencionado acima, houve respeito aos limites constitucionais e legais de nível de endividamento, de aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (71,99% dos recursos do FUNDEB) e nas ações e serviços públicos de saúde (21,03% da receita vinculável), assim como recolhimento integral das contribuições devidas ao RGPS e ao RPPS.

Desse modo, conforme já me pronunciei nos autos de outros processos, a exemplo do Processo TCE-PE nº 20100118-4 (transitado em julgado), à luz do acima exposto, dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, assim como da jurisprudência mais recente deste Tribunal de Contas (a exemplo do Parecer Prévio contido nos Processos TCE-PE nºs 19100166-1, 19100227-6, 19100268-9 e 19100203-3), relativa à extrapolação dos limites das Despesas com Pessoal, que considerou que, no caso de ser o descumprimento da DTP única irregularidade de maior gravidade, esta não ensejaria, por si só, a rejeição das Contas de Governo, também **entendo que o Parecer Prévio combatido merece ser reformado para que se recomende à Câmara Municipal de São José do Belmonte a aprovação, com ressalvas, das contas do Prefeito, Sr. Eugênio Marcelo Pereira Lins** (ora recorrente), relativas ao exercício financeiro de 2016.

**Ante o exposto,**

**VOTO pelo que segue:**

RECURSO ORDINÁRIO.  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. CONTROLES. VISÃO GLOBAL.

1. Respeito aos limites constitucionais de aplicação de





recursos na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica e nas ações e serviços públicos de saúde, assim como de nível de endividamento.

2. Houve recolhimento integral dos valores das contribuições devidas ao RGPS e ao RPPS.

3. No âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, e à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos do Processo TCE-PE nº 17100101-1 é merecedor de ressalvas, devendo-se reformar o Parecer Prévio nele emitido.

**CONSIDERANDO** a legitimidade da parte para recorrer e assim o fez dentro do prazo legalmente previsto no art. 78, §§ 1º e 2º, c/c o art. 77, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE);

**CONSIDERANDO** que houve respeito aos limites constitucionais e legais de nível de endividamento, de aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica e nas ações e serviços públicos de saúde;

**CONSIDERANDO** ainda que houve o recolhimento integral das contribuições devidas ao RGPS e ao RPPS;

**CONSIDERANDO** que, no âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, e à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos originários é merecedor de ressalvas,

Em, preliminarmente, **CONHECER** do presente processo de Recurso Ordinário e, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO**, para reformar o Parecer Prévio emitido nos autos do Processo TCE-PE nº 17100101-1, recomendando à Câmara Municipal de São José do Belmonte a aprovação com ressalvas das contas do Sr. Eugênio Marcelo Pereira Lins, relativas ao exercício financeiro de 2016.

É como voto.



---

O CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES PEDIU VISTA EM 10/04/2024.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 17/04/2024.

### **RESULTADO DO JULGAMENTO**

PEDIDO DE VISTA FEITO EM 10/04/2024 PELO CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES E DEVOLVIDO EM 17/04/2024.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , Presidente da Sessão : Não Votou

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA  
SUBSTITUINDO CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO : Acompanha

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO ALEXANDRE DE  
ALMEIDA SANTOS

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.