

**Processo:** 932687  
**Natureza:** PEDIDO DE REEXAME  
**Recorrente:** Afonso Messias Pereira dos Santos  
**Processo referente:** 887391, Prestação de Contas do Executivo Municipal  
**Procuradores:** Afonso Messias Pereira dos Santos, OAB/MG 193.542; Tiago Ulisses de Castro e Oliveira, OAB/MG 70.448; Daniel Cabaleiro Saldanha, OAB/MG 119.435; Priscilla Barbosa Grossi, OAB/MG 133.231; Igor Moraes Santos, OAB/MG 169.291; Danilo Antônio de Souza Castro, OAB/MG 98.840; Eurico Bitencourt Neto, OAB/MG 73.328; Romeu Faria Thomé da Silva, OAB/MG 72.052; Cynthia Amaro Mamede Madureira, OAB/MG 137.705  
**MPTC:** Glaydson Santo Soprani Massaria  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

**PRIMEIRA CÂMARA – 13/6/2023**

PEDIDO DE REEXAME. NÃO APLICAÇÃO DO MÍNIMO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. DESCUMPRIMENTO DO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DA RAZOABILIDADE. INAPLICABILIDADE. NÃO PROVIMENTO AO RECURSO. MANUTENÇÃO DO PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

1. A aplicação do percentual de 23,03% da receita base de cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não atende ao mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal de 1988.
2. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade são inaplicáveis na análise do cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, fixado no art. 212 da Constituição Federal.
3. A manutenção da irregularidade verificada nos autos da prestação de contas enseja o não provimento do pedido de reexame, mantendo-se o parecer prévio emitido.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) admitir, na preliminar, o pedido de reexame, tendo em vista a observância dos arts. 325 e 350 do Regimento Interno;
- II) negar provimento ao pedido de reexame, no mérito, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, e, por conseguinte, manter o parecer prévio pela rejeição das contas do senhor Afonso Messias Pereira dos Santos, Chefe do Poder Executivo do Município de Monte Formoso, em virtude da aplicação de 23,03% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício de 2012, contrariando, assim, o disposto no art. 212 da Constituição da República, nos termos do art. 45, III da Lei Orgânica e do art. 240, III do Regimento Interno;

III) determinar o cumprimento das disposições regimentais, sobretudo aquelas contidas no art. 353 do Regimento Interno e, após, o arquivamento os autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de junho de 2023.

DURVAL ÂNGELO  
Presidente

TELMO PASSARELI  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
PRIMEIRA CÂMARA – 13/6/2023**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de pedido de reexame formulado pelo senhor Afonso Messias Pereira dos Santos, Prefeito do Município de Monte Formoso no exercício de 2012, em face da decisão proferida pela Primeira Câmara, na sessão de 29/04/2014, nos autos da prestação de contas 887391, que emitiu parecer prévio pela rejeição das contas.

No parecer prévio opinou-se pela rejeição das contas, tendo em vista a aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) correspondente ao percentual de 22,73% da receita base de cálculo, inferior, portanto ao mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal de 1988.

O recorrente protocolizou o pedido de reexame acompanhado da documentação anexa em 16/09/2014, conforme consta na f. 01/1538 das peças 28/34.

A unidade técnica, após analisar as razões recursais e a documentação apresentada, concluiu pelo não provimento do recurso e, por conseguinte, a manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas, tendo alterado apenas o percentual de aplicação de 22,73% para 23,03% da receita base de cálculo (f. 1558/1565 da peça 34).

O Ministério Público de Contas concluiu pelo conhecimento e não provimento do pedido de reexame, opinando pela manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas, com fundamento no art. 45, III, da Lei Complementar 102/2008 (f. 1566/1567 da peça 34).

O recorrente protocolizou manifestação complementar acompanhada de documentação às f. 1583/1603 da peça 34.

Novamente instada a se manifestar, a unidade técnica ratificou a conclusão pela manutenção da rejeição das contas, mantendo o percentual de aplicação em 23,03% da receita base de cálculo (f. 1607/1609 da peça 34).

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que, após tecer considerações acerca do SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios, considerou não ter o que “acrescentar à análise técnica dos autos” (f. 1610 da peça 34).

Em 11/05/2023 o processo foi redistribuído à minha relatoria, nos termos do art. 350, parágrafo único do Regimento Interno.

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**II. 1. ADMISSIBILIDADE**

Em preliminar, verifico que o recorrente tem legitimidade e que o pedido de reexame é próprio, pois ataca parecer prévio emitido por esta Corte de Contas em prestação de contas de sua responsabilidade.

A ementa do parecer prévio foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC em 13/08/2014. Considerando que a intimação do responsável ocorreu em 14/08/2014, a contagem do prazo recursal se iniciou em 18/08/2014, conforme atesta a certidão constante da f. 1542 da peça 34, já que dia 15/08/2014 não houve expediente neste Tribunal.

Já a petição do pedido de reexame foi protocolizada em 16/09/2014 sob o n. 0001848211/2014, segundo consta na f. 01 da peça 28.

Portanto, considerando que a parte é legítima, o recurso é próprio e tempestivo, e que foram observadas as disposições legais e regimentais vigentes à época, proponho o conhecimento do presente pedido de reexame.

## II.2. MÉRITO

Consoante relatado, foi emitido parecer prévio pela rejeição das contas, tendo em vista a aplicação insuficiente de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino correspondente ao percentual de 22,73% da receita base de cálculo, inferior, portanto ao mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal de 1988.

O recorrente alegou que haveria inconsistências na elaboração da planilha denominada “Demonstrativo de Convênios realizados para atender o Ensino”, acostada à f. 276 dos autos da prestação de contas (peça 15), e apresentou os esclarecimentos acerca dos respectivos convênios, ressaltando, à f. 07/08 da peça 28, do pedido de reexame que

a equipe técnica menciona a existência de um determinado montante relativo a convenio que não confere com a execução no Município para o exercício “...**tendo excluído da receita base de cálculo o valor de R\$ 88.187,57 referente à Cota-parte do Fundo Especial do Petróleo e, o valor de R\$ 453.627,16 relativo a recursos de convênios não deduzidos da aplicação**”, se referindo a existência de recursos vinculados que supostamente contaminariam as despesas da Manutenção do Ensino. Os valores apurados pela equipe técnica divergem da documentação apresentada, e podemos afirmar que não existe contaminação de despesas vinculadas com as despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nos termos da tabela [...]

Por conseguinte, a partir dos cálculos demonstrados na petição, o recorrente afirmou que fora aplicado o percentual de 28,70% da receita base de cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Após a análise das razões recursais e da documentação acostada aos autos, a unidade técnica elaborou várias planilhas, anexadas às f. 1559/1563 da peça 34, as quais demonstram os valores, as contas bancárias, o nome dos fornecedores e as notas de empenhos dos convênios que foram considerados válidos na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino.

Depois disso, apresentou o novo quadro à f. 1563v./1564, relativo aos recursos considerados válidos para aplicação na MDE, reproduzido abaixo, mantendo, no entanto, a conclusão pela rejeição das contas, tendo apenas retificado o percentual de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para 23,03% da receita base de cálculo:

(+)Receitas de Recursos vinculados a Educação (Transf./Conv.)	R\$808.735,12
(+)Saldos bancários de recursos vinculados em 31112/2011	R\$387.288,08
(-) Saldos bancários recursos vinculados em 3111212012	R\$190.130,21
<b>(=)Despesas de convênios realizadas em 2012</b>	<b>RS905.892,99</b>
<b>Total apresentado Função 12-Educação</b>	<b>RS2.998.033,68</b>
(-)Despesas de convênios realizadas em 2012	R\$905.892,99
(-)Total apresentado no Anexo III-FUNDEB	R\$1.696.339,85
<b>(=)Limite apurado lançado subtotal Anexo II</b>	<b>RS395.800,84</b>
<b>( · ) Valor apresentado subtotal Anexo II</b>	<b>RS749.428,00</b>
<b>(=)Valor a ser excluído Anexo II ref. Rec.de convênio</b>	<b>RS353.627,16</b>
<b>Anexo II - Apuração</b>	
<b>Valor apresentado subtotal Anexo II</b>	<b>RS749.428,00</b>
(-) Valor excluído referente recursos de convênio	R\$353.627,16
(-)Valor excluído NE 96/2012 sem NF (Pasta 01)	R\$14.520,00
(-)Valor excluído NE 411/2012 sem NF (Pasta 01)	R\$27.801,77
(-)Valor excluído NE 2399/2012 (Pasta 06) ref. NFs.202 a 207 J&E Const. e Terraplenagemjá constantes da NE 2385/2012 utilizadas no convênio de Transporte Escolar (Pasta 01)	R\$ 35.230,14
<b>( = ) Aplicação apurada subtotal Anexo II após exclusões</b>	<b>RS318.248,93</b>
<b>( + ) Contribuição ao FUNDEB</b>	<b>RS1.431.605,08</b>
<b>(=) Aplicação total apurada Anexo II</b>	<b>RS1.749.854,01</b>
<b>Receita Base de Cálculo</b>	<b>RS7 .598.428,80</b>
<b>Percentual aplicado no Ensino</b>	<b>23,03%</b>

Fonte: Estudo técnico, f. 1563v./1564 da peça 34.

Por fim, a unidade técnica ressaltou que não houve restos a pagar inscritos no exercício de 2011, destacando à f. 1564 da peça 34 que:

nas justificativas e documentação apresentadas, o Recorrente não conseguiu explicar e comprovar a destinação dada aos recursos financeiros vinculados ao Ensino do exercício de 2011 no valor de R\$387.288,08, apurado conforme fls. 285/286 do Processo nº 887391. Para uma melhor exemplificação, cita-se a conta Banco do Brasil nº 8398-4 Fundo de Educação Básica, que em 31/1212011 apresentava saldo de R\$289.996,58, aparece, em 31/1212012 com saldo zero. Diante desta evidência pode-se afirmar que houve transferência da conta de recursos de convênios para conta de recursos próprios.

Já em sede de manifestação complementar, acostada à f. 1583/1604, o recorrente alegou, em síntese, que é médico e advogado, sendo que essas duas profissões lhe geram remuneração significativamente superior ao subsídio de prefeito; que a cidade de Monte Formoso tem o menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do Vale do Jequitinhonha e o 5º menor do estado de Minas Gerais; que foi prefeito por dois mandatos consecutivos (2009/2012 e 2013/2016), tendo sido aprovadas pelo Poder Legislativo as contas de 2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015 e 2016; que ao longo desse período o Índice de Desenvolvimento da

Educação Básica (IDEB) foi avançando e o fluxo de aprovação foi aumentando; que a média anual de investimentos do município na educação básica foi superior a 27% das Receitas Base de Cálculo; e que por conta disso, com base nos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da verdade real, as presentes contas deveriam ser aprovadas.

A unidade técnica, com base no art. 71 da Constituição Federal<sup>(1)</sup> e no art. 3º, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal<sup>(2)</sup>, esclareceu que a análise das contas deve se limitar aos fatos ocorridos anualmente e, dessa forma, no caso dos autos, o exame se limitaria ao exercício de 2012, esclarecendo que os demais anos da gestão do recorrente não influenciaram nos dados analisados de 2012 (f. 1608, peça 34).

Em relação à alegação do avanço do índice do IDEB, o órgão técnico destacou que esse fato só corrobora o entendimento do que é importante a aplicação dos recursos financeiros na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, visto tratar-se de um direito social consagrado no art. 205 da Constituição Federal de 1988<sup>(3)</sup>, sendo que o art. 212 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu a aplicação de, no mínimo, 25% da receita base de cálculo nessa área.

Por oportuno, embora o recorrente tenha defendido que o IDEB do município evoluiu durante o período em que foi prefeito e que no ano de 2017 fechou em 5,9 (f. 1601 da peça 34), cumpre destacar que esse índice ainda é considerado ruim, conforme consta na legenda apresentada pelo QEDu, mesma fonte utilizada pelo recorrente, motivo pelo qual, acompanhado o entendimento da unidade técnica de que é de suma importância a aplicação do mínimo constitucional na MDE:

---

<sup>1</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

<sup>2</sup> Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:

[...] II – apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos e sobre elas emitir parecer prévio no prazo de trezentos e sessenta dias contados do seu recebimento;

<sup>3</sup> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

← Legenda

**Aprendizado** Fluxo Ideb

**Aprendizado**  
Para classificar as notas padronizadas, os seguintes critérios foram utilizados:

Anos iniciais	≥ 7,5	≥ 5,8	≥ 5,0	< 5,0
Anos finais	≥ 6,7	≥ 5,4	≥ 4,6	< 4,6
Ensino médio	≥ 6,7	≥ 5,0	≥ 4,2	< 4,2

As cores foram definidas a partir de interpretações da nota padronizada do Ideb. Por exemplo, a equipe do QEdu considera 6,7 (1 desvio-padrão acima do resultado de 1997) um patamar relevante nos anos finais e no Ensino Médio.

- A maioria dos alunos tem um aprendizado adequado.
- Os alunos estão acima da média de 97 e estão bem posicionados com relação ao resto dos municípios.
- Os alunos estão abaixo da média de 97 ou perto dela.
- Os alunos estão muito abaixo da média de aprendizado esperada.

Fonte: <https://qedu.org.br/municipio/3143153-monte-formoso/ideb>

No que diz respeito aos cálculos do percentual constitucional de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino propriamente dito, o estudo técnico concluiu que a manifestação complementar não alterou o percentual de 23,03% da receita base de cálculo apurado no exame técnico à f. 1563v./1564, peça 34.

Portanto, considerando a educação um direito social consagrado na Constituição Federal, bem como a notória deficiência e ineficiência do ensino no Brasil, entendo não ser possível relativizar ou abrandar a aplicação do limite mínimo de recursos fixados constitucionalmente, razão pela entendo serem inaplicáveis os princípios da insignificância, da proporcionalidade e da razoabilidade em relação aos índices mínimos exigidos constitucionalmente para gastos na educação, consoante decidido nos Pedidos de Reexame 1082445<sup>(4)</sup>, 1047849<sup>(5)</sup> e 958035<sup>(6)</sup>.

Neste sentido transcrevo trecho da ementa do Processo 958035, da relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, em que é destacada a importância do cumprimento do percentual mínimo estabelecido pelo constituinte para o constante melhoramento da educação:

[...] o intérprete não pode olvidar que a educação e a saúde são direitos fundamentais (cf, art. 6º), chamados conquistas da quarta geração, porquanto se inserem no campo dos direitos sociais, os quais, segundo Paulo Bonavides, não se interpretam, concretizam-se. Ademais, esses direitos estão insertos no rol dos chamados princípios constitucionais sensíveis (cf, artigos 34, VII, alínea “e”, 35, III), cujo desrespeito enseja processo de intervenção na unidade federada que desconsiderou o mandamento constitucional.

Por fim, cumpre destacar que o Ministério Público de Contas, corroborando o entendimento da unidade técnica, opinou pelo conhecimento e não provimento do recurso, mantendo-se o

<sup>4</sup> Pedido de Reexame 1082445. Relator Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão: 04/06/2020.

<sup>5</sup> Pedido de Reexame 1047849. Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Sessão: 13/11/2019.

<sup>6</sup> Pedido de Reexame 958035. Relator Conselheiro Gilberto Diniz. Sessão: 02/06/2016.

parecer prévio pela rejeição das contas, apenas com a retificação do percentual de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento no Ensino, que deveria passar a ser 23,03% (f. 1566v./1567, peça 34).

Ante o exposto, considerando o conjunto fático-probatório constate dos autos, bem como os relatórios da unidade técnica e as manifestações do *Parquet* de Contas no pedido de reexame, e tendo em vista que o recorrente não trouxe em grau de recurso elementos que comprovassem a aplicação do percentual constitucional mínimo na MDE, proponho que seja negado provimento ao recurso, bem como seja mantido o parecer prévio pela rejeição das contas do senhor Afonso Messias Pereira dos Santos, em razão do descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal de 1988, com a retificação do percentual de aplicação para 23,03% da receita base de cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **proponho**, em preliminar, **admitir o pedido de reexame**, tendo em vista a observância dos arts. 325 e 350 do Regimento Interno.

No mérito, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, **proponho que seja negado provimento** ao pedido de reexame e, por conseguinte, mantido o **parecer prévio pela rejeição das contas** do senhor **Afonso Messias Pereira dos Santos**, Chefe do Poder Executivo do Município de **Monte Formoso**, em virtude da aplicação de 23,03% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício de 2012, contrariando, assim, o disposto no art. 212 da Constituição da República, nos termos do art. 45, III da Lei Orgânica e do art. 240, III do Regimento Interno.

Cumram-se as disposições regimentais, sobretudo aquelas contidas no art. 353 do Regimento Interno e, após, arquivem-se os autos.

\* \* \* \* \*