



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n°: **749696**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2007

Procedência: Prefeitura Municipal de Pedras de Maria da Cruz

Responsável: Manoel Carlos Fernandes, Prefeito à época

Procurador(es): José Waldivino dos Reis, OAB/MG 111.727; Genildo Cardoso de Moura, OAB/MG 70556

Representante do Ministério Público: Maria Cecília Borges

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 06/03/12

**EMENTA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXECUTIVO MUNICIPAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

1) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, conforme art. 45, III, da LCE n. 102/08, tendo em vista o descumprimento do percentual constitucional mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino, em desacordo com o art. 212 da CR/88, o que configura falha grave de responsabilidade do gestor. 2) Determina-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis, em razão do desatendimento ao mencionado dispositivo constitucional, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, II e III, todos da Lei 8.429/92. 3) Decisão unânime.

## RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Pedras de Maria da Cruz, referente ao exercício de 2007, sob a responsabilidade do Sr. Manoel Carlos Fernandes.

O órgão técnico apontou em sua análise inicial, às fls. 6, que o repasse financeiro à Câmara Municipal não obedeceu ao limite constitucional (art. 29-A, I, da CR/88). As demais ocorrências, às fls. 9, não fazem parte do escopo dos itens considerados para a emissão do parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

A certidão de fls. 50 informa que o interessado foi regularmente citado, em 18/11/09 (AR, fls. 26), e apresentou sua defesa, em 18/12/09, conforme documentação anexada às fls. 32 a 49.

Em cumprimento à Decisão Normativa desta Corte n° 02/2009, determinamos, às fls. 53 e 54, nova citação do Prefeito Municipal à época, Sr. Manoel Carlos Fernandes, para que se manifestasse acerca da divergência no índice constitucional concernente à aplicação de



recursos no ensino, apresentado no processo de inspeção ordinária que tramita nesta Casa sob o nº 759667, e no índice apresentado nesta prestação de contas, às fls. 7.

A certidão de fls. 69 informa que o interessado foi regularmente citado, em 10/9/10 (AR, fls. 56), e apresentou sua defesa, em 14/10/10, conforme documentação anexada às fls. 61 a 68.

O órgão técnico, às fls. 70 a 76, após reexame das defesas apresentadas, considerou sanada a irregularidade quanto ao repasse financeiro à Câmara Municipal e ratificou o índice aplicado no ensino, apurado na inspeção *in loco*.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 77 (frente e verso), em parecer da lavra da Procuradora Maria Cecília Borges, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

É o relatório.

## **2. Fundamentação**

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

A Decisão Normativa nº 02/09, em seu art. 1º, parágrafo único, determina que os índices constitucionais relativos ao ensino e à saúde serão apreciados, exclusivamente, nos autos da prestação de contas. Desta forma, cabe informar que o índice relativo ao ensino, apresentado na Inspeção Ordinária nº 759667, não obedeceu ao limite determinado na Constituição da República/88.

De acordo com o estudo inicial do órgão técnico, às fls. 4 a 23, não constam irregularidades nos presentes autos quanto à abertura de créditos suplementares e especiais (arts. 42 e 43 da Lei 4.320/64), ao empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), à aplicação do índice constitucional relativo à saúde (art. 77, III, do ADCT) e quanto às despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00).

### **2.1 Execução Orçamentária**

Observa-se que a Lei Orçamentária nº 271, de 19/12/2006, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$9.000.000,00, e, em seu art. 5º, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 55% (cinquenta e cinco por cento), equivalente a R\$4.950.000,00, conforme fls. 5 e 16. Este percentual elevado poderá descaracterizar o



orçamento público, que é um instrumento de planejamento de ações governamentais, no momento de sua execução.

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, no tocante a abertura de créditos suplementares, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

Em tempos de gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar 101/00, que assim determina para todos os entes federados:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**,

[...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] (G.N.)

Ainda, nos ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado<sup>1</sup>:

Com efeito, **o planejamento é uma atividade** constante, **ininterrupta**, perene, que fundamenta, **precede** e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar sempre presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação.

[...]

A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, “já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades”.

Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. (G.N.)

---

<sup>1</sup> Furtado, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.



Desta forma, recomendo à Administração Municipal que ao elaborar a LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, o faça o mais próximo da realidade de sua municipalidade, com o intuito de se evitar percentuais elevados de suplementação orçamentária.

## **2.2 Execução Financeira**

Às fls. 6, o órgão técnico apontou que o repasse financeiro do município à Câmara Municipal não obedeceu ao limite previsto no art. 29-A, I, da Constituição da República de 1988, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25/00, uma vez que foi repassado R\$324.591,85, superando o limite constitucional de 8% (R\$322.406,32) sobre a arrecadação do município, apurada pelo órgão técnico, no exercício anterior (R\$4.030.078,94). Portanto, houve um percentual excedente de 0,054%, o que representou um repasse a maior no valor de R\$2.185,53.

Apontou ainda o órgão técnico, às fls. 6, uma divergência no montante de R\$27.319,20, no confronto do valor de arrecadação informado pelo município, de R\$4.057.398,14, com o apurado na prestação de contas do exercício anterior, no valor de R\$4.030.078,94.

O defendente, às fls. 34 a 39, salientou, em síntese, que o órgão técnico, no estudo que fez, retirou da base de cálculo a receita da CIDE, no valor de R\$26.721,70, e a receita de multas e juros de mora, no valor de R\$597,50, no total de R\$27.319,20. Asseverou que não concordava com a exclusão desses valores, pois a receita de multas e juros de mora refere-se a tributos municipais e a CIDE, o próprio Tribunal de Contas quem determinou que fosse feita a inclusão desta receita na base de cálculo.

O órgão técnico em seu reexame, às fls. 73 e 74, informou que, para o exercício de 2006, a CIDE foi incluída na base de cálculo de repasse à Câmara Municipal em decorrência da inclusão dos parágrafos 4º, 5º e 6º do art. 198 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 51, de 14/02/06.

Informou ainda o órgão técnico que o art. 177, II, § 4º, da CF/88 estabelece destinação específica para os recursos da CIDE e que esta Corte de Contas exarou entendimento através das Consultas de nºs 751487 e 747260, ambas de 17/6/09, sobre a exclusão da CIDE na base de cálculo do repasse.

No entanto, o referido entendimento foi posterior à prestação de contas do exercício de 2007, razão pela qual foi refeita nova análise com a inclusão da CIDE (R\$26.721,70), e com o valor referente a multas e juros de mora cobrados sobre os impostos municipais (R\$597,50). Ante o exposto, retificou seu apontamento inicial quanto ao descumprimento do art. 29-A da CF/88, bem como a divergência entre o valor da arrecadação do município informado e o apurado na prestação de contas, no valor de R\$27.319,20.



Face ao exposto, considerando a inclusão dos recursos da CIDE na base de cálculo do repasse, constata-se que o repasse financeiro do município à Câmara Municipal obedeceu ao limite previsto no art. 29-A, I, da CR/88, uma vez que foi repassado o valor de R\$324.591,85, dentro do limite constitucional de 8% sobre a arrecadação do Município no exercício anterior (R\$4.057.398,14), conforme comprovado pelo novo estudo técnico às fls. 73 e 74.

### 2.3 Aplicações de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Por determinação expressa no parágrafo único do art. 1º e no art. 2º da Decisão Normativa 02/2009 desta Casa, foi restabelecido o contraditório ao interessado, às fls. 53 e 54, e será considerado nesta prestação de contas, para fins de emissão de parecer prévio, o índice de ensino apurado na ação de fiscalização do Tribunal. Em razão disso, foram anexadas, aos presentes autos, cópias de folhas da Inspeção Ordinária nº 759667 que tratam do referido índice, às fls. 78 a 91.

O órgão técnico em seu exame inicial, às fls. 7, informou que a Administração Municipal aplicou 25,30% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecendo ao percentual mínimo exigido no art. 212 da CR/88. Entretanto, no processo de Inspeção Ordinária nº 759667, às fls. 78 e 79, foi apurado o percentual de 20,51% no ensino.

O órgão técnico informou ainda, às fls. 78, divergência, no valor de R\$611,38, entre o valor registrado no Anexo II – Demonstrativo dos Gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do SIACE/PCA/2007, R\$1.343.486,07, e o apurado na inspeção, R\$1.342.874,69.

Do valor apurado foram impugnadas despesas, no montante de R\$253.994,15, às fls. 78 e 80, por terem sido computadas incorretamente no ensino, em desacordo com o disposto na Lei Federal 9.394/96, relacionadas às fls. 81 a 87. Após exclusões dessas despesas, constatou-se que o município não atendeu às disposições do art. 212, da Constituição da República/88, tendo aplicado o índice de **20,51%** da Receita Base de Cálculo de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A não aplicação do mínimo legal na manutenção e desenvolvimento do ensino enseja a responsabilização do Prefeito, nos termos do art. 1º, V, do Decreto-Lei 201/67 e Súmula 70 do TCEMG, *in verbis*:

**A falta de aplicação anual pelo Município de 25%, no mínimo**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, **na manutenção e desenvolvimento do ensino**, nos termos da lei, **poderá ensejar a responsabilização do gestor**, pelo indevido ou **irregular emprego de** rendas ou **verbas públicas**, sem prejuízo da solicitação da intervenção do Estado. (Grifos nossos)

O defendente, às fls. 63 a 65 e 89 a 91, asseverou que a diferença de R\$611,38, entre as despesas informadas no Anexo II do SIACE/PCA 2007 e apuradas em inspeção, representou



apenas 0,01% da base de cálculo e que não houve má-fé na informação do valor, apenas um erro formal.

O defendente alegou ainda que os técnicos de inspeção desta Casa impugnaram despesas no montante de R\$253.994,15, por terem sido supostamente computadas de forma incorreta no percentual do ensino e, com isso, o percentual de aplicação na educação caiu para 20,51%.

Contudo, asseverou a defesa, não assiste razão à equipe de inspeção ao glosar despesas legítimas, sob o argumento da ausência do controle de gastos com combustível e peças dos veículos da educação, ou seja, despesas “efetuadas sem controle pela Administração”; não se trata de uma fundamentação plausível, amparada por lei, doutrina ou decisão judicial.

Acrescentou ainda que, mesmo tratando de impugnação de grande monta, que inclusive reduziu o percentual de aplicação no ensino para patamar abaixo do mínimo legalmente obrigatório, a equipe não fundamentou de forma clara, específica e motivada a desconsideração das despesas, tendo feito apenas referências repetidas ao art. 6º, inciso I da INTC n. 06/2007.

Por fim, a defesa alegou acatar tão somente a correção quanto ao montante das despesas, após a redução da divergência de R\$611,38, para R\$1.342.874,69 (um milhão, trezentos e quarenta e dois mil e oitocentos e setenta e quatro reais e sessenta e nove centavos), que representou um percentual de 25,28% de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O órgão técnico, às fls. 71 e 72, ratificou o índice de 20,51% apurado na inspeção *in loco*, uma vez que apesar das justificativas apresentadas pelo defendente não foram trazidos aos autos novos elementos, bem como novos documentos comprobatórios necessários a regularização do percentual de aplicação no ensino.

Salienta-se que os argumentos do defendente não comprovaram que as despesas discriminadas na inspeção ordinária, às fls. 81 a 87 e fls. 160 a 474 do processo de Inspeção Ordinária n. 759667, foram realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, como dispõe o art. 5º da Instrução Normativa TCEMG 06/07, *verbis*:

Art. 6º - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - bens, serviços e contribuições cujos controles da Administração não permitam certificar que eles foram alocados ou se referem ao setor de educação (como combustível, manutenção da frota, contribuição previdenciária patronal);

[...]

§ 1º - As despesas referentes ao ensino, inscritas em restos a pagar não processados, não serão consideradas na apuração dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como as inscritas em restos a pagar processados, sem a correspondente disponibilidade de caixa.



§ 2º - Na apuração da disponibilidade de caixa será considerado o saldo da conta corrente bancária em 31 de dezembro, especificada no § 8º do art. 1º desta Instrução, devidamente conciliado.

E, para os comprovantes das despesas com os veículos de transporte escolar, não foi possível identificar, em nenhum dos comprovantes nem nas notas de empenho, a placa e/ou chassi ou qualquer outra informação que identificasse que tais veículos foram utilizados para atender à manutenção e desenvolvimento do ensino, não se tratando, portanto, apenas de ausência de controle de gastos com combustível e peças dos veículos da educação, como alegado pelo defendente.

Desta forma, o limite constitucional não foi cumprido, uma vez que na inspeção *in loco* foi apurado e aplicado o percentual de 20,51% no ensino.

Importante destacar que o não cumprimento do percentual mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento no ensino configura-se em falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento ao disposto no art. 212 da CR/88, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c art. 12, III, da Lei Federal nº 8.429/92.

Diante do exposto, passo a propor.

### 3. Proposta de Voto

Considerando que o índice de 20,51% aplicado no ensino e apurado na inspeção *in loco* representou uma aplicação a menor de 4,49% da receita base de cálculo, correspondendo ao valor de R\$238.431,19;

Adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS**, conforme art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista o descumprimento do percentual constitucional mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino, em desacordo com o art. 212 da CR/88, que configura falha grave de responsabilidade do gestor. Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis, em razão do desatendimento ao art. 212 da CR/88, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, II e III, todos da Lei 8.429/92.

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

AUDITOR RELATOR LICURGO MOURÃO:

Dispensada a leitura, por ter sido distribuído o relatório e a fundamentação a V.Exas.



VOTO: Considerando que o índice de 20,51% aplicado no ensino conforme apurado na inspeção *in loco*, representou uma aplicação a menor e 4,49% da Receita Base de Cálculo, correspondente ao valor R\$238431,19 adoto o entendimento pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas conforme art. 45 inciso III da Lei Complementar 102/2008, tendo em vista o descumprimento do percentual Constitucional mínimo exigido na manutenção do desenvolvimento do ensino em desacordo com o art. 212 da Constituição da República, o que configura falha grave de responsabilidade do gestor e ainda que sejam os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis em razão do desatendimento do art. 212 da Constituição da República além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11 inciso I combinado com o art. 12 incisos 2 e 3 todos da Lei 8429/92.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

APROVADA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR, POR UNANIMIDADE.