



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo n°: 660200
Relator: Auditor Gilberto Diniz
Natureza: Prestação de Contas do Município de São Sebastião do Maranhão
Exercício: 2001
Responsável: Roberto Miguel Augusto Godinho

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre prestação de contas, apresentada pelo Prefeito Municipal de São Sebastião do Maranhão, referente ao exercício financeiro de 2001, elaborada e analisada conforme as disposições disciplinadas na Instrução Normativa do TCEMG n. 06/2001.

Com base nas informações enviadas, apurou-se as seguintes irregularidades:

- a) o total de recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento de ensino não atingiu o percentual determinado pela CR/88.
- b) o município promoveu a abertura de créditos suplementares, sem cobertura legal;
- c) o total de recursos repassados à Câmara Municipal ultrapassou o percentual previsto constitucionalmente;

Por conseguinte, a Corte de Contas promoveu a abertura de vista ao Prefeito Municipal que se manteve silente.

Após o transcurso do prazo para defesa, vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório, no essencial, passo à manifestação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

2. Fundamentação

2.1 Preliminarmente

Objetivando conferir celeridade aos processos de prestações de contas e otimizar a sua análise e o processamento, através da máxima aplicação dos princípios da eficiência, economicidade e racionalização administrativa, o Tribunal de Contas definiu os escopos para o exame de legalidade das contas apresentadas. Nesse ínterim, a regularidade dos atos de governo restará cotejada, através da demonstração do cumprimento dos preceitos constitucionais e legais fixados na Ordem de Serviço do TCMG n. 07/2010, quais sejam:

- art. 212 da CR/88 que determina o percentual mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino.
- art. 77, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que define o percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde;
- artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2000 que estabelecem os limites de despesa com pessoal;
- art. 29-A da Constituição Federal que fixa o coeficiente de repasse de recursos à Câmara Municipal;
- art. 167, V, da CR/88 e os artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320/ 1964, que regulamentam a abertura de créditos adicionais.

Nesse contexto, levarei em consideração tão-somente as informações apresentadas no estudo técnico, elaborado com base nos dados fornecidos pelo gestor municipal, através do Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo - SIACE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

2.2 Do Mérito

2.2.1 Da aplicação de recursos em educação

Compulsando a análise promovida pela Unidade Técnica, verifico que foi apurada irregularidade no percentual de recursos aplicados em educação. De acordo com o relatório técnico, elaborado em consonância com as informações enviadas por meio do SIACE, a Administração Municipal aplicou apenas 22,41%, da receita base de cálculo, na manutenção e desenvolvimento de ensino, no exercício financeiro de 2001.

Sobre o assunto, destaco que a EC 14/1996, na tentativa de buscar uma maior responsabilização em relação ao financiamento da educação pública, estabeleceu o percentual mínimo de recursos que devem ser aportadas pelos municípios em serviços de ensino. Nesse sentido, o índice foi fixado em 25% da receita proveniente de impostos, compreendida a decorrente de transferências constitucionais.

Na mesma linha, a citada determinação foi repetida na Lei Federal n. 9.394/1996. Por certo que o legislador infraconstitucional visou reforçar a necessidade de observância aos primados da qualidade e da universalização da educação, bem como da remuneração honesta dos profissionais do magistério.

Diante da irregularidade verificada, não é demais salientar que a CR/88 consignou expressamente o direito à educação. Coerentemente atribuiu ao Poder Público o dever de proporcioná-la.

Para garantir a execução do seu postulado, a Magna Carta criou o que a doutrina denominou de “financiamento público protegido”.¹ Nesse sentido, o art. 212, da CR/88, determinou que o percentual de 25% das transferências constitucionais deve ser, obrigatoriamente, destinado à educação. Com a vinculação da receita, o setor educacional passou a ter assegurados recursos mínimos para sua manutenção e desenvolvimento.

¹ Castro, Jorge Abrahão de e Sadeck, Francisco - Financiamento do gasto em Educação das três esferas de governo em 2000. IPEA, junho de 2003 - Texto para Discussão nº 955.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Ademais, o constituinte dotou a norma de coercitividade, ao estabelecer que a ausência de alocação dos recursos na área de educação poderá ensejar a intervenção no ente público.

No mesmo sentido, o legislador infraconstitucional tipificou a desobediência ao preceito constitucional como crime de responsabilidade, capitulado no art. 1º, XIV, do Decreto-Lei 201/1964 e art. 5º, § 4º, da Lei 9.394/1996. Da mesma forma, a prática se amolda ao ato de improbidade previsto no art. 11, I, da Lei n. 8.429/1992.

Importa citar ainda que, atento à necessidade de coibir o descumprimento do mencionado percentual, o Tribunal de Contas editou a Súmula n. 70. A propósito, a citada orientação se consubstancia na compilação das conseqüências advindas da inobservância da aplicação do percentual mínimo no setor educacional.

Examinadas as regras aplicáveis ao caso, cumpre explicitar se houve descumprimento da norma constitucional pelo Município de São Sebastião do Maranhão.

Segundo as regras que regem a matéria, a base de cálculo para apurar o percentual a ser investido na manutenção e desenvolvimento de ensino é composta pela receita proveniente de impostos, compreendida a decorrente de transferências constitucionais.

Depreende-se, pelas informações contidas no relatório técnico, que a receita base de cálculo para apuração do índice foi de R\$ 2.697.241,56. Assim, para que o percentual previsto na CR/88 fosse cumprido, o município deveria ter aplicado R\$ 674.310,39 na manutenção e desenvolvimento de ensino.

No entanto, o total de recursos efetivamente investido no setor foi de R\$ 604.476,85, o que corresponde ao percentual de 22,41%. Verifico, portanto, que o total de verbas aplicadas em educação ficou abaixo daquele previsto na norma constitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Por certo, a irregularidade corporifica transgressão direta à norma constitucional. Desse modo, não se pode negar que a insuficiência de recursos aplicados em educação causa lesão à coletividade, por conseguinte, tal prática deve ser reprimida. No caso, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas constitui o instrumento de que dispõe este Órgão de Controle para refrear a omissão municipal.

2 Da abertura de créditos adicionais

No que se refere à aludida abertura de créditos adicionais, sem cobertura legal, observo que a Lei Orçamentária Anual – LOA, autorizou o Município a abrir créditos suplementares no percentual de 15% da dotação orçamentária. Esta, por sua vez, foi estimada em R\$ 3.038.068,00, f. 29.

Consequentemente, o valor de créditos suplementares autorizados alcançou a importância de R\$ 540.000,00. Com base no permissivo legal, o Município promoveu a abertura dos créditos no quantitativo corresponde ao total autorizado, f. 11.

No entanto, além do limite permitido pela LOA, o Município procedeu à abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 1.439.551,05, por anulação de dotação. Nesse ponto, contudo, não foi informada a norma legal que autorizou a abertura dos referidos créditos.

Sobre o assunto, ressalto que, de acordo com o art. 167, V, da CR/88, a irregularidade consiste na abertura de créditos, sem autorização legal e principalmente sem indicação dos recursos correspondentes. Precipuamente o que o preceito constitucional visa é evitar a realização de despesa, sem a correspondente fonte de custeio, o que fatalmente levaria ao desequilíbrio das contas públicas, o aumento do passivo financeiro e a frustração do planejamento realizado.

Por outro lado, a partir das informações constantes do relatório técnico só é possível concluir que não há elementos nos autos que comprovem a existência de autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares. No entanto, não é possível inferir se houve dispêndio sem indicação dos recursos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Partindo dessa premissa, verifico que a irregularidade limita-se à ausência de indicação da lei que autorizou a abertura dos créditos. Desse modo, a falha, desvinculada da comprovação de realização de despesa, sem recursos disponíveis, configura erro meramente formal.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas decidiu:

No entanto, saliento que o exame das presentes contas restringe-se aos dados consolidados enviados via SIACE/PCA, uma vez que não foi realizada inspeção in loco no município com essa finalidade. Não se tem, assim, acesso a todos os dados da execução orçamentária, o que impossibilita a verificação de que a despesa empenhada ocorreu à conta dos créditos suplementares abertos com a indicação da fonte de recursos “excesso de arrecadação”.

Dessa forma, deixo de considerar o apontamento técnico quanto à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, uma vez que a despesa empenhada foi inferior aos recursos arrecadados e que não há nos autos elementos probatórios suficientes para concluir pela ocorrência da ilegalidade material, já que não se comprovou o empenhamento dos créditos adicionais abertos sem a necessária fonte de recursos.²

3 Repasse de recursos à Câmara Municipal

Finalmente, verifico que foi apurada irregularidade no total de recursos repassados à Câmara Municipal. De acordo com o relatório técnico, o valor efetivamente transferido ultrapassou o percentual previsto constitucionalmente. Nessa senda, a quantia que excedeu o limite corresponde a R\$ 148,42.

Por certo que a quantia em questão foi repassada indevidamente à Câmara Municipal. Ressalto, contudo, que o valor transferido a mais constitui importância irrisória. Assim, em razão da insignificância da quantia que sobrepujou o percentual previsto na Magna Carta e da ausência de grave dano ao erário, considero que a falha detectada não é apta por si só a subsidiar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

² TCEMG – PCM 710138 – Rel. Conselheiro Cláudio Terrão – Órgão Julgador: Primeira Câmara – Sessão 28/02/2012



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Concluo, portanto, que a situação em tela reclama a aplicação dos princípios da insignificância e da razoabilidade.

Aliás, esse é o entendimento consolidado nesta Corte de Contas, em diversos julgados, dentre os quais, transcrevo o que segue abaixo:

A esse respeito, importante salientar que, no caso dos autos, a transferência de recursos a maior ao Legislativo, equivalente a 0,05% do total orçado, viola preceitos regedores da Administração Pública, em especial, o princípio da legalidade. Todavia, embora constatada a prática de ato contrário à lei, no valor de R\$. 1.163,64, esta relatoria, não se restringindo apenas ao formalismo legal, socorre-se dos princípios da razoabilidade e da insignificância, levando-se em conta a execução total do orçamento, tendo em vista ser o valor de pequena monta e destituído de grave dano ao erário, para propor, com fundamento no art. 240, II, do RITCMG, a emissão de parecer prévio aprovando, com ressalva, as contas prestadas pela Sr.^a Marlene Bastos da Costa, Prefeita do Município de Bandeira do Sul, exercício de 2004, sem prejuízo da recomendação de que fatos desta natureza sejam erradicados no âmbito municipal.³

Por todo o exposto, verifico, pelas informações prestadas, a ocorrência de descumprimento de comando constitucional nos atos de governo relativos à aplicação de verbas na manutenção e desenvolvimento de ensino, motivo pelo qual OPINO pela emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas sobreditas.

É o parecer.

Belo Horizonte, 04 de maio de 2012

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)

³ TCEMG – PCM 696615 – Rel. Auditor Hamilton Coelho – Órgão Julgador: Segunda Câmara – Sessão 05/03/2009