



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo nº: **710267**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2005

Procedência: Prefeitura Municipal de São João do Paraíso

Responsável: José de Sousa Nelci, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Viviane Fernandes de Araújo, OAB/MG 61952 e Sirley de Oliveira Arruda, OAB/MG 72287

Representante do Ministério Público: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 28/08/2012

**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 LC 102/08, tendo em vista a não aplicação do percentual mínimo exigido nas ações e serviços públicos de saúde, em desacordo com o art. 77, inciso III, ADCT da CR/88, pois foi aplicado 12,06% o que representou o montante de R\$237.511,06, materialidade que, neste caso concreto, afasta a aplicação do princípio da insignificância e configura falha grave de responsabilidade do gestor. 2) Fazem-se as recomendações constantes na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária. 3) Determina-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92. 4) Decisão unânime.

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Sessão do dia: 28/08/12

Procuradora presente à Sessão: Cristina Andrade Melo

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

### PROPOSTA DE VOTO

#### 1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de São João do Paraíso, referente ao exercício de 2005, sob a responsabilidade do Sr. José de Sousa Nelci.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial irregularidades na aplicação do percentual mínimo exigido nas ações e serviços públicos de saúde, fl. 10.

O interessado foi regularmente citado em 16/6/10 (AR, fl. 27) e apresentou sua defesa, em 13/7/10, conforme documentação anexada às fls. 28 e 29, analisada pela unidade técnica, às fls. 31 a 33, que ratificou a irregularidade apontada.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 27/7/12, não foram localizados processos de inspeção no município, referentes ao exercício ora em exame, cujo escopo tenha sido a verificação dos limites constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos da saúde.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 6 a 21, não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (arts. 42 e 43 da Lei 4.320/64);
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$11.614.870,46, e empenhadas despesas no montante de R\$11.548.558,84;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 7,99% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação do índice constitucional relativo ao ensino (art. 212, CR/88), que correspondeu ao percentual de 27,76%;
- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00), pois o Município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 53,15%, 50,20% e de 2,95% da receita base de cálculo.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 37 a 43, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello, 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.

### **2.1 Lei Orçamentária Anual**

Salienta-se que a Lei Orçamentária nº 11, de 30/11/2004, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$10.400.000,00, e, em seu art. 4º, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 80% (oitenta por cento), equivalente a R\$8.320.000,00, conforme fls. 7 e 18.

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essas alterações orçamentárias devem ser realizadas 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.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar 101/00, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

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.)

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado<sup>1</sup>, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

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.)

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 Aplicação de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde

A unidade técnica apontou em seu exame inicial, à fl. 10, que não foi aplicado o percentual mínimo exigido no art. 77, inciso III, ADCT da Constituição da República de 1988 nas ações e serviços públicos de saúde, uma vez que foi apurado o percentual de 12,06% da receita base de cálculo.

O defendente, às fls. 28 e 29, esclareceu que se esforçou para cumprir os percentuais constitucionais, incentivando a implantação de novos programas, e salientou que a responsabilidade de gerir as despesas do fundo municipal de saúde e do cumprimento do mínimo constitucional cabia ao Secretário Municipal de Saúde.

---

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

Em seu reexame, à fl. 32, a unidade técnica ratificou a irregularidade, tendo em vista a ausência de fatos novos que alterassem o exame inicial.

Anuindo com a unidade técnica, entendo que a Administração Municipal não obedeceu ao percentual mínimo exigido, tendo em vista que, da receita base de cálculo apurada no valor de R\$8.081.635,15, somente foi aplicado na saúde o percentual de 12,06%, não tendo sido aplicado, portanto, o valor de R\$237.511,06, o que representou um percentual a menor de 2,94%.

Importante destacar que o não cumprimento do percentual mínimo exigido na aplicação da saúde configura falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento ao disposto no art. 77, III, ADCT da Constituição da República de 1988.

Diante do exposto, passo a propor.

### 3. Proposta de Voto

Adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS**, conforme art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista a não aplicação do percentual mínimo exigido nas ações e serviços públicos de saúde, em desacordo com o art. 77, inciso III, ADCT da CR/88, pois foi aplicado 12,06% o que representou o montante de R\$237.511,06, materialidade que, neste caso concreto, afasta a aplicação do princípio da insignificância e configura falha grave de responsabilidade do gestor, com as recomendações constantes na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária. Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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