



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n°: **679152**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2002

Procedência: Prefeitura Municipal de Carmésia

Responsável: Flávio Soares Madureira, Prefeito à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 14/08/2012

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

1) Constatada a inobservância ao disposto no § 1º, inciso III, do art. 77 do ADCT da Constituição da República de 1988, com fulcro no art. 240, inciso III do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, emite-se parecer prévio pela rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Carmésia, relativas ao exercício de 2002, nos termos do voto do Conselheiro José Alves Viana. 2) Decisão por maioria. Vencido o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Sessão do dia: 14/08/12

Procuradora Presente à Sessão: Cristina Andrade Melo

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

### 1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Carmésia, referente ao exercício de 2002, sob a responsabilidade do Sr. Flávio Soares Madureira.

A unidade técnica apontou, em sua análise inicial, à fl. 14, irregularidades quanto à aplicação do percentual mínimo exigido pela Constituição Federal na saúde, contrariando o disposto no § 1º do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Apontou ainda, às fls. 05 a 17, irregularidades diversas, sintetizadas às fls. 17, que, contudo, não fazem parte do escopo dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

O interessado foi regularmente citado, em 19/12/03 (AR, fl. 45) e apresentou sua defesa, em 19/02/04, conforme documentação anexada às fls. 53 a 69, analisada pela unidade técnica, às fls. 73 a 104.

O Ministério Público de Contas, às fls. 106 a 108, em parecer da lavra da Procuradora Cristina Andrade Melo, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 05/06/12, 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 os estudos da unidade técnica, às fls. 05 a 36, e reexame de fls. 73 a 104, 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 disponíveis (art. 59 da Lei 4.320/64), uma vez que foram autorizados créditos no total de R\$8.067.240,96, e empenhadas despesas no montante de R\$3.145.208,16;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 3,15% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação do índice constitucional relativo ao ensino (art. 212 da CR/88), que correspondeu ao percentual de 26,29%;
- às 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 42,15%, 40,10% e de 2,05% da receita base de cálculo.

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 Execução Orçamentária - LOA

Observa-se que a Lei Orçamentária nº 504, de 05/11/01, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$4.963.000,00 e, em seu art. 3º, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 80% (oitenta por cento), equivalente a R\$3.970.400,00, conforme fls. 06 e 07.

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, às fls. 14, 25 e 26, constatou que a Administração Municipal não obedeceu ao percentual mínimo exigido no art. 77, § 1º, do ADCT, com redação dada pelo art. 7º da EC n. 29/2000, na aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, uma vez que foi aplicado o percentual de 14,25% da receita base de cálculo, não tendo sido aplicado, portanto, o valor de R\$19.060,30, o que representou um percentual a menor de 0,75%.

À fl. 55, a defesa alegou que a Administração Municipal estaria programando ações para, até o exercício de 2004, chegar ao limite estabelecido na Emenda Constitucional n. 29/2000.

A unidade técnica, às fls. 85, manteve o apontamento inicial, tendo em vista que a justificativa apresentada pela defesa não sanou a irregularidade apontada.

Constata-se nos autos que o município deixou de aplicar no exercício nas ações e serviços públicos de saúde o percentual de 0,75% da receita base de cálculo (R\$2.531.351,47), equivalente ao valor de R\$19.060,30 em todo o exercício, o que corresponde a um valor aplicado a menor diário de R\$52,22.

Importante destacar que o não cumprimento do percentual mínimo exigido configura-se em falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no inciso III, do art. 77, do ADCT, com redação dada pelo art. 7º, da EC nº 29/2000. No entanto, entendo que o percentual de 0,75% não aplicado, correspondente ao valor, de pequena monta, anual envolvido de R\$19.060,30, igual a R\$52,22 diários, não é materialmente significativo e,

---

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



analisado isoladamente, pela sua irrelevância, não é motivo suficiente para macular as contas municipais apresentadas, razão pela qual desconsidero a ocorrência.

Salienta-se ainda que, conforme pesquisa realizada no SIACE/PCA, módulo consulta, em 05/06/2012, constatou-se que, no exercício 2003, o município de Carmésia aplicou nas ações e serviços públicos de saúde, o percentual de 16,93%.

Diante do exposto, passo a propor.

### 3. Proposta de Voto

Considerando que o município deixou de aplicar o percentual de 0,75% no ano todo nas ações e serviços públicos de saúde, o que representou R\$19.060,30 em todo o exercício equivalente a um valor aplicado a menor, diário, de R\$52,22, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, **no caso em concreto**, adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS**, com fulcro no art. 45, I, da LC 102/08.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Senhor Presidente, não acolho a proposta de voto do Auditor. Licurgo Mourão, tendo em vista que, no meu entendimento, não se deve aceitar que os municípios apliquem menos de que o mínimo exigido, pois o constituinte fixou parâmetro de referência para que o gestor pudesse dar efetividade às ações de uma área tão sensível como é a saúde. Ademais mínimo é mínimo.

É de se questionar, Sr. Presidente, se seria possível aceitar que um trabalhador recebesse menos do que um salário mínimo sobre qualquer pretexto que se queira infirmar.

Pelo exposto, constatada a inobservância ao disposto no § 1º, inciso III, do art. 77 do ADCT da Constituição da República de 1988, com fulcro no art. 240, inciso III do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Carmésia, relativas ao exercício de 2002.

Esse é o meu voto.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Senhor Presidente, adiro à divergência aberta pelo Conselheiro José Alves Viana, porque também é o meu convencimento, e assim tenho sustentado nas propostas de voto apresentadas no segundo colegiado deste Tribunal.

Também voto pela rejeição das contas.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO TERRÃO:

Acompanho a proposta de voto do Auditor Relator agregando além dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e reconhecimento também do princípio da insignificância.

**APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA,  
VENCIDO O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.**