



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo: **709851**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Apenso: Processo Administrativo n. **725995**

Exercício: 2005

Procedência: Prefeitura Municipal de Manga

Responsável: Carlos Humberto dos Gonçalves Di Salles e Ferreira, Prefeito à época

Procurador(es): Sérgio Bassi Gomes, CRC/MG 20704; Fernanda Maia, OAB/MG 106605; e Rodrigo Otávio Mazieiro Wanis, OAB/MG 97482

Representante do Ministério Público: Glaydson Santo Soprani Massaria

Relator: Auditor Gilberto Diniz

Sessão: 12/07/12

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, com fundamento nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08 c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC n. 12/08 (RITCEMG), tendo em vista: a) a abertura de créditos suplementares (parcialmente executados) e especiais (totalmente executados) sem autorização legal, com violação ao disposto no art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64; b) o repasse de recursos a maior à Câmara Municipal, com infringência ao disposto no inciso I do art. 29-A da Constituição da República de 1988, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional n. 25/2000, constituindo-se crime de responsabilidade, nos termos do inciso I do § 2º do mencionado preceptivo constitucional; c) a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino abaixo do mínimo exigido no art. 212 da CR/88; d) a aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde em desacordo com as disposições contidas no inciso III do art. 77 do ADCT da Carta Federal de 1988, com redação dada pelo art. 7º da EC 29/2000.

2) Destaca-se que foram considerados os índices constitucionais de aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde apurados no Processo Administrativo n. 725995, em atendimento às disposições da Decisão Normativa n. 02/2009 deste Tribunal, alterada pela de n. 01/2010.

3) Determina-se o desapensamento do Processo Administrativo n. 725995.

4) Registra-se que, na esteira de decisões precedentes do Tribunal, foram consideradas, na aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, as despesas apropriadas pelo Município na subfunção Saneamento, concernentes a projetos e atividades relacionados a redes de abastecimento de água e saneamento geral, extraídas do Quadro Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, ampliando o gasto total com saúde apurado por meio de inspeção *in loco*, representando 14,64% da receita base de cálculo.

5) Fazem-se determinações à Diretoria de Controle Externo dos Municípios.

6) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo Órgão de Controle Interno.

7) Saliencia-se que foram cumpridos os limites referentes às despesas com pessoal, os quais, ainda não aferidos *in loco*, poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

8) Determina-se o encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado da decisão, ao Ministério Público junto ao Tribunal para a adoção das medidas cabíveis, tendo em vista a ocorrência de graves infrações à norma legal.

9) Registra-se que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas.

10) Determina-se o arquivamento dos autos assim que cumpridos os procedimentos regimentais.

11) Decisão unânime.



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 12/07/12

Procuradora presente à Sessão: Elke Andrade Soares de Moura Silva

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

PROPOSTA DE VOTO

I-RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Manga, relativa ao exercício financeiro de 2005 [e também tem o apenso que é o processo nº 725995, é um Processo Administrativo. Os processos estão apensados, então, vou relatar primeiramente a proposta de voto referente ao parecer prévio e depois referente ao Processo Administrativo].

De início, registro que, na prestação de contas originalmente apresentada a esta Corte, o Município demonstrou aplicação de recursos de 26,15% na manutenção e desenvolvimento do ensino e de 15,55% nas ações e serviços públicos de saúde.

No entanto, como é de praxe, a Diretoria competente efetuou o exame prévio e exclusivo dos índices constitucionais relativos ao ensino e à saúde, até em razão de possíveis solicitações de certidão, quando apurou os percentuais de 24,89% e 14,41% da receita base de cálculo dos correspondentes gastos no ensino e na saúde, respectivamente; portanto inferiores aos índices constitucionalmente exigidos.

Ciente desse estudo prévio, o Prefeito Municipal solicitou, por meio do documento protocolizado sob o nº 442-3, em 29/06/06, cuja cópia ora faço anexar aos autos, a substituição dos dados PCA/2005, no que foi atendido, tendo o referido documento sido autuado como Assunto Administrativo – Câmaras, Processo nº 716.502.

Posteriormente, a Unidade Técnica efetuou a análise inicial das contas como um todo, considerando a prestação de contas substituta, fls. 60 a 127, na qual foram constatadas irregularidades que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Carlos Humberto dos Gonçalves di Salles e Ferreira**, que se manifestou às fls. 134 a 139.

Retornaram-se os autos à Unidade Técnica para reexame, que os submeteu à apreciação do Relator, uma vez que, considerando a Decisão Normativa nº 02/2009, alterada pela de nº 01/2010, entendeu que deveria ser restabelecido o contraditório nestes autos, para que o prestador se manifestasse quanto aos índices de aplicação de recursos no ensino e na saúde, apurados na inspeção *in loco* – Processo nº 725.995, fls. 141 a 143.

Em 27/10/10, determinei o apensamento provisório do Processo nº 725.995, decorrente de inspeção ordinária realizada no Município de Manga, a estes autos, como também nova abertura de vista ao prestador, objetivando garantir-lhe o acesso às informações relativas à apuração dos índices constitucionais de aplicação de recursos



municipais na educação e na saúde, uma vez que, no presente caso, os percentuais apurados na inspeção *in loco* foram inferiores àqueles apresentados na prestação de contas, fl. 144.

O prestador complementou sua defesa às fls. 150 a 159, tendo a Unidade Técnica procedido ao reexame dos autos às fls. 161 a 171, concluindo pela aplicação do disposto no inciso III do art. 240 da Resolução nº 12/08 (RITCEMG).

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 172 e 173, opinou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação, com ressalvas, das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos sob a ótica da Resolução TC nº 04/2009, de 30.5.2009, observados os termos da Deliberação Normativa nº 02/2009, alterada pela de nº 01/2010, e da Ordem de Serviço nº 07/2010, manifesto-me conforme a seguir.

DAS FALHAS APURADAS NO EXAME DAS EXECUÇÕES ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL E EM DEMONSTRATIVOS DO SIACE/PCA.

Os dados remanescentes da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, constantes no relatório técnico inicial, devem ser disponibilizados à **Diretoria de Controle Externo dos Municípios** para planejamento das ações de fiscalização.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

CRÉDITOS ADICIONAIS

a) A Unidade Técnica apontou, no exame inicial à fl. 61, que o Município procedeu à abertura de **créditos suplementares**, no valor de **R\$4.404.765,56, sem a devida cobertura legal**, o que contraria o disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

Na defesa apresentada, o prestador, às fls. 134 a 135, foi silente quanto a essa irregularidade, motivo pelo qual a Unidade Técnica, no reexame às fls. 163 a 164, ratificou o apontamento inicial.

Examinando os autos, constatei que a falha resultou da não observância do limite de 40% para abertura dos referidos créditos estabelecidos na Lei Orçamentária Anual, fl. 84, uma vez que, conforme análise técnica às fls. 61 e 163, o Município possuía autorização legal para abertura de créditos suplementares no montante de R\$4.410.000,00, contudo, promoveu a abertura de R\$8.814.765,56, correspondentes a 80,13% do orçamento, resultando na abertura de créditos suplementares sem a devida cobertura legal de R\$4.404.765,56.

Relativamente à **execução**, ou não, dos créditos abertos além daqueles autorizados originalmente na lei de meios, valho-me, neste caso, de alguns dispositivos legais e demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários para esclarecimento da questão, conforme passo a expor.

Primeiramente, acerca do reconhecimento da despesa pública, o art. 35 da Lei 4.320, de 1964, estabelece que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, implicação essa decorrente da adoção do regime de competência para a



contabilização da despesa, o que foi reiterado no inciso II do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Não obstante, existem algumas peculiaridades a serem consideradas, a começar pelas despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro de cada ano, reconhecidas no passivo financeiro como restos a pagar, que, nos termos do art. 36 da Lei 4.320, de 1964, são classificados como **processados** (liquidados) e **não processados** (não liquidados). Na sua essência, essa classificação diferencia os restos a pagar apenas quanto ao estágio atingido no processamento da despesa.

Nos processados, o implemento de condição, verificado na fase de liquidação, reconhece o direito do credor em sua plenitude; nos não processados, exige-se o registro de um passivo provável, por estar sujeito a um implemento de condição. Logo, ambos representam assunção de obrigação, que constitui fato diminutivo do patrimônio do Município, conclamando do gestor a observância e a manutenção do equilíbrio fiscal, ainda que a obrigação assumida, em relação aos não processados, esteja sujeita a confirmação no exercício seguinte.

Daí o porquê da obrigatoriedade do registro dessas despesas no exercício financeiro em que foram empenhadas.

Utilizando-se os dados contidos na análise técnica de fls. 61 e 62 e 163 e 164, constata-se a previsão orçamentária de R\$11.113.847,00 (já computados os créditos oriundos do superávit financeiro). Movimentados esses créditos, verifica-se o empenhamento de gastos (orçamentários e suplementares) no total de R\$10.935.541,89, restando um saldo a empenhar de R\$178.305,11.

Dessa forma, concluo ter o gestor aberto **créditos suplementares sem autorização legal no valor de R\$4.404.765,56**, como ratificado pela Unidade Técnica no estudo de fls. 163/164, **dos quais foram efetivamente executados R\$4.226.460,45** (R\$4.404.765,56 – R\$178.305,11), o que representa 38,03% dos créditos autorizados (R\$11.113.847,00), além dos 40% inicialmente previstos na LOA, ou, sob outro enfoque, 38,65% da despesa empenhada (R\$10.935.541,89).

b) A Unidade Técnica apontou, também, no exame inicial à fl. 61, que o Município procedeu à abertura de **créditos especiais**, no valor de **R\$59.620,00, sem a devida cobertura legal**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

O prestador, em sua defesa às fls. 134 e 135, informou que a divergência decorreu da inserção de dotações decorrentes de créditos especiais como créditos orçamentários e que as alterações e correções seriam providenciadas, não apresentando qualquer prova documental acerca da argumentação oferecida.

Em sede de reexame às fls. 163 e 164, manteve a irregularidade.

Analisando os autos, verifico que a impropriedade decorreu da falta de autorização para abertura dos créditos especiais, uma vez que não houve registro desses créditos no Quadro de Créditos Adicionais à fl. 89, impropriedade essa confirmada no Balanço Orçamentário apresentado pelo prestador em sua defesa à fl. 134, uma vez que o valor de R\$59.620,00 permaneceu registrado na coluna “Execução”, sem o respectivo registro e comprovação da autorização legal específica.

No que concerne à **execução**, ou não, dos créditos abertos sem autorização legal, com base no Balanço Orçamentário ora encaminhado, fl. 134, bem como no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, cuja cópia faço juntar aos autos, constata-se que o responsável empenhou despesas no total de R\$59.620,00, na dotação



0200800210302005221353.1.90.92.00, a título de créditos especiais, evidenciado que os referidos créditos foram executados.

À vista desses fatos, considero irregular e de responsabilidade do prestador **a abertura e execução de créditos especiais sem a devida cobertura legal, no valor de R\$59.620,00**, com violação ao disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

A despeito dessas irregularidades apuradas nos créditos adicionais, mesmo diante da análise perfunctória da execução orçamentária, algumas outras ocorrências também estão a merecer melhor atenção do gestor municipal, por serem indicativas de que o planejamento governamental foi pouco eficiente. De início, não se pode olvidar que o orçamento hoje é considerado importante e indispensável instrumento de planejamento e de implementação das ações governamentais. A nova concepção do orçamento-programa está prevista na Constituição da República de 1988, que prescreve rigoroso sistema de planejamento da atuação governamental, ao determinar que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165).

O orçamento anual, com efeito, tanto sob a ótica constitucional quanto legal, é fruto de processo de planejamento, tecnicamente conduzido, que agrega objetivos e prioridades da coletividade, não estando incólume, durante sua execução, ao surgimento de fatos novos, não previstos na fase de elaboração. Existem, nesses casos, mecanismos que permitem a flexibilização do orçamento, efetivada por meio dos créditos adicionais, seja de natureza suplementar, especial ou extraordinária, peculiarmente definidos na Lei Federal nº 4.320, de 1964, cujo manejo observará a natureza da insuficiência surgida no curso do exercício financeiro e as exigências constitucionais e legais para sua utilização.

Vale ressaltar que parte significativa das normas constitucionais e legais acerca do tema tem por escopo a fixação de condicionantes à execução orçamentária pelo chefe do Poder Executivo, pois desejou o legislador constituinte coibir os vícios do passado, enfatizando a responsabilidade e o comprometimento do gestor público com a administração planejada.

A propósito, a Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, buscou extirpar a prática de orçamentos superestimados que, por anos, foi utilizada para acobertar o endividamento público brasileiro, sendo temerário pautar-se em orçamento dessa natureza para avaliar a gestão pública.

Desprezar as normas pertinentes à elaboração do orçamento significa reconhecer que deixou ele de ser uma conjunção de objetivos comuns entre o Executivo e o Legislativo, para se tornar peça de ficção ou instrumento de vontade preponderante do administrador público, tornando-se despicienda, então, a limitação legislativa para abertura de créditos.

Nesse contexto, a fixação na LOA de margem de realocação da ordem de **40%** dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo Chefe do Poder Executivo de **Manga**, a quem incumbe, por meio do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizar adequadamente as metas físicas e financeiras para a correta elaboração da lei de meios.

Assim, impõe-se recomendar ao **Chefe do Poder Executivo** adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais adequada a realidade municipal, devendo ser compatíveis com as



perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução.

Proponho, ainda, recomendação ao responsável pelo **Controle Interno** acerca do necessário acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos, conforme prescreve o inciso I do art. 74 da Constituição da República de 1988.

DO REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL

A Unidade Técnica apontou, à fl. 65, que a arrecadação do Município, relativa ao exercício anterior, informada no Anexo XVIII, R\$6.882.227,56, diverge daquela apurada no Comparativo da Receita do exercício financeiro de 2004, que foi de R\$5.981,927,00, fls. 90 a 92.

Após esse ajuste, a Unidade Técnica apurou que o repasse efetuado à Câmara Municipal, R\$600.000,00, não observou o limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal/1988, acrescido ao Texto Magno pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25/2000, R\$478.554,16, tendo sido constatado repasse a maior no valor de R\$121.445,84.

Em sua manifestação, o prestador, à fl. 135, relativamente à divergência apurada na arrecadação do Município do exercício anterior, informou que os valores são alcançados por meio de estudos contábeis e financeiros, levando-se em consideração as receitas de exercícios anteriores, portanto passíveis de erro. Quanto à exclusão do FUNDEF da receita base de cálculo, o prestador ressaltou que, à época, a matéria ainda não era pacífica de entendimento.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica, às fls. 165 e 166, ratificou a irregularidade, justificando ter deduzido a receita para formação do FUNDEF, da base de cálculo para apuração do limite de repasse ao Legislativo, por força do entendimento deste Tribunal consignado na Consulta nº 680.445, de 10/12/03, deste Tribunal.

Ressaltou ser este também o entendimento consolidado no verbete da Súmula 102, desta Corte, de 1º/02/06, revisada e publicada em 16/04/08 no “Minas Gerais”, de que as contribuições ao FUNDEF e ao FUNDEB, bem como as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios, incluída a complementação da União, a qualquer título, não integram a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal de 1988, para fim de repasse de recursos à Câmara Municipal.

Entretanto, apresentou novo estudo deste item, apurando que o repasse à Câmara Municipal correspondeu a 8,72% da arrecadação do Município no exercício anterior.

Examinando os autos, verifico que houve equívoco na informação técnica de fls. 165 e 166, uma vez demonstrado pelo valor de R\$6.882.227,56 a arrecadação do Município no exercício anterior (valor esse considerado incorreto na análise inicial à fl. 65), sendo que o valor apurado a esse título foi R\$6.978.449,96, como se verifica no demonstrativo de fls. 91 e 92.

Registro, por oportuno, conforme relatado no estudo técnico, que esta Corte de Contas, consolidando entendimento acerca da matéria, editou, em 1º/02/06, o verbete da Súmula 102, revisada e publicada em 16/04/08 no “Minas Gerais”. Nos termos do enunciado, as contribuições ao FUNDEF e ao FUNDEB, bem como as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios, incluída a complementação da União, a



qualquer título, não integram a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal de 1988, para fim de repasse de recursos à Câmara Municipal. Tal entendimento chegou a ser pacificado com o Incidente de Uniformização da Jurisprudência, protocolizado sob o nº 685.116, apreciado na Sessão do Pleno do dia 6/4/05.

Não obstante, o Tribunal Pleno, na Sessão do dia 29/06/11, ao responder a Consulta nº 837.614, oriunda da Câmara Municipal de Belo Horizonte, revendo o posicionamento consubstanciado na Súmula 102, decidiu, à unanimidade, pela suspensão da eficácia do referido enunciado, permitindo, desse modo, que a contribuição municipal feita ao FUNDEF e ao FUNDEB, custeada com recursos próprios, passe a integrar a base de cálculo do repasse financeiro do Poder Executivo ao Legislativo, na forma do disposto no art. 29-A da Carta Magna.

Desse modo, o repasse à Câmara Municipal no exercício financeiro sob análise, R\$600.000,00, representou **8,60%** da arrecadação do Município no exercício financeiro de 2004, que foi de R\$6.978.449,96 (fls. 91 e 92), não se observando, ainda, o limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição da República de 1988, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25/00, que foi de R\$558.276,00 no exercício financeiro sob análise.

Assim, o procedimento adotado é irregular e ilegal, constituindo-se crime de responsabilidade do Prefeito Municipal, nos termos do inciso I do § 2º do mencionado preceptivo constitucional.

DOS GASTOS COM PESSOAL

Do exame da Unidade Técnica à fl. 74, ressaltou-se que foram cumpridos os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (**44,02%**, **40,94%** e **3,08%**, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente).

Registra-se, no entanto, que esses percentuais poderão sofrer alterações quando forem examinados os correspondentes atos de ordenamento de despesas, por meio das ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal de Contas na municipalidade.

Em atendimento às disposições do parágrafo único do art. 1º da Deliberação Normativa nº 02/2009 deste Tribunal, alterada pela de nº 01/2010, os índices constitucionais relativos à aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do **ensino** e nas ações e serviços públicos de **saúde** passaram a ser objeto de exame nos autos do processo de prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que a matéria tenha sido examinada em processo de fiscalização próprio, cujos apontamentos técnicos serão trasladados para estes autos, para fins de apreciação.

Configurada a hipótese, passo a apreciar a aplicação dos mencionados índices apurados nos autos do respectivo **Processo Administrativo nº 725.995**, também de minha relatoria, em apenso.

DA APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Relativamente à **receita base de cálculo, comum aos referidos indicadores**, o valor apurado pela equipe de inspeção, **R\$8.280.936,28**, fls. 08 e 14, não corresponde ao



valor informado por meio do SIACE/PCA (Original), R\$8.275.677,57. A divergência de R\$5.258,71 decorre de falha na apropriação das receitas correspondentes à Cota-Parte do IPI sobre Exportação, às Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa sobre Outros Tributos e à Receita da Dívida Ativa de Outros Tributos, conforme demonstrado à fl. 21.

Na defesa apresentada, o prestador, no que concerne à receita base de cálculo dos índices mencionados, alegou, às fls. 414 e 415, que o exercício financeiro de 2005 se caracterizou principalmente pelas dificuldades encontradas na execução orçamentária, cujo planejamento foi elaborado pela Administração anterior, e também pelas dificuldades no “convívio” com o Poder Legislativo que, no exercício financeiro em tela, recusou-se a aprovar um convênio, no valor aproximado de R\$3.000.000,00, para construção de 150 casas populares. Ressaltou ainda que, no mês de setembro de 2005, foi substituída, por outra, a empresa prestadora de serviços informatizados de lançamentos e controles orçamentário, patrimonial, pessoal e financeiro, o que contribuiu para aumentar a margem de erros nos demonstrativos contábeis.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica, à fl. 5.491, manteve os apontamentos, que ora ratifico, uma vez que a justificativa exposta não foi capaz de afastar a irregularidade.

No tocante à **aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino**, o montante apurado na documentação apresentada para a equipe de inspeção, R\$2.167.664,29, fl. 09, difere daquele apresentado no SIACE/PCA (Original), R\$2.164.362,29. A diferença de R\$3.302,00 refere-se ao empenho nº 1.249, de 12/05/2005, fl. 104, não incluído nos gastos demonstrados no SIACE/PCA.

A equipe inspetora constatou, ainda, que despesas no valor de R\$19.820,91 foram contabilizadas como FUNDEF e pagas com recursos próprios, motivo pelo qual esse valor foi acrescido aos gastos com ensino. Foram impugnadas despesas no montante de R\$178.035,91, fls. 23 a 25, por terem sido computadas indevidamente na educação, uma vez que estão relacionadas à aplicação de recursos de convênios, do FUNDEF, bem como gastos com merenda escolar, resumindo-se os gastos considerados a **R\$2.009.449,29**, equivalentes a **24,27%** da receita base de cálculo, fls. 09 e 10.

Em sua defesa, o prestador alegou em síntese, às fls. 414 a 416, que “diversas despesas” inerentes à referida função, efetivadas com recursos próprios, foram apropriadas na Secretaria, e não na educação, tendo mencionado o valor de R\$112.907,77, cuja justificativa e comprovação dos referidos gastos teriam sido apresentados por meio da petição protocolizada sob o nº 442-03 (Processo nº 716.502 - Assunto Administrativo), requerendo fossem acolhidos, uma vez que representam a expressão real de gastos de 25,63% da receita base de cálculo na educação. Alegou, também, que esse valor não foi considerado pela equipe inspetora, que ainda impugnou gastos da ordem de R\$178.035,91.

No reexame dos autos, a Unidade Técnica, às fls. 5.491 a 5.500, ratificou os apontamentos iniciais, uma vez que os documentos que acompanharam a petição nº 442-03, anexados às fls. 02 a 22 do Processo nº 716.502, não se mostraram aptos a viabilizar o cômputo de R\$112.907,77 aos gastos totais com o ensino, ressaltando que as notas de empenhos nºs 3800/2005 e 4116/2005 foram computadas em dotações específicas da Secretaria de Saúde e, portanto, **se referem a despesas com esse segmento**. Ressaltou, ainda, que o responsável não contestou a impugnação de gastos no valor de R\$178.035,91.



Cumprе salientar que, por ocasião do reexame (Processo nº 725.995), asseverou a Unidade Técnica que os documentos juntados pelo defendente estavam desorganizados, dificultando, sobremaneira, a sua análise. Afirmou, ainda, que as alegações por ele formuladas são genéricas, pois não se preocupou o gestor em discriminar quais as notas de empenho corresponderiam ao montante de R\$112.207,77, tampouco em especificar a natureza das despesas eventualmente não computadas.

Demais disso, após analisar os dados constantes na planilha de fl. 5514, a Unidade Técnica concluiu que os valores constantes das relações analíticas das despesas do ensino apresentadas na inspeção *in loco* e os consignados naquelas anexadas pela defesa são idênticos, o que demonstrou a inviabilidade de se adicionar o montante de R\$112.207,77 aos gastos totais com o ensino.

De fato, a mera indicação pelo defendente de valores que deveriam ter sido computados no ensino, sem a devida comprovação documental, sobretudo da indicação das notas de empenho correspondentes, procedimento este de simples manejo pela defesa, não torna absoluta a alegação do gestor. A ele incumbe fazer prova material dos argumentos aduzidos em face das ocorrências tidas como irregulares, que, *in casu*, não dispensam a plena e satisfatória demonstração documental para elidir a falha apontada.

Diante do exposto e considerando que o **pedido de substituição** de dados da PCA do exercício financeiro de 2005, encaminhado ao Tribunal por meio do documento protocolizado sob o nº 442-3, **foi deferido** pelo Colegiado da Primeira Câmara **na Sessão de 21/09/2006**, como se verifica às fls. 44 e 45, e, ainda, que a **inspeção *in loco* foi realizada posteriormente na municipalidade, no período de 23 a 28/10/2006, não se justificam as divergências constatadas na apuração do índice de gastos na educação.**

Assim, ratifico o apontamento da Unidade Técnica, considerando irregular e de responsabilidade do prestador a aplicação de apenas **24,27%** de recursos na manutenção e desenvolvimento do **ensino**, no exercício financeiro em tela, apurada na inspeção ordinária, **Processo Administrativo nº 725.995**, de minha relatoria, não se cumprindo o mínimo exigido no art. 212 da Constituição da República de 1988.

Quanto à **aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde**, o valor apurado na inspeção, R\$1.287.214,29, confere com aquele registrado no SIACE/PCA (Original). No entanto, foram impugnadas despesas no valor de R\$98.666,63, porquanto impertinentes à função, fl. 29, apurando-se aplicação de **R\$1.188.547,66**, correspondente a **14,35%** da receita base de cálculo, fls. 14 a 15.

Na defesa apresentada, o prestador, à fl. 418, também se reportou às petições protocolizadas neste Tribunal sob os nºs 442-03, em 29/06/2006, e 179.205-02, em 08/04/2007. Alegou que o Departamento Contábil alocou despesas com gastos de energia elétrica, no valor de R\$56.591,60, atinentes aos órgãos de saúde, na pasta da Administração, valor esse não considerado na aplicação apurada na inspeção *in loco*, que, na oportunidade, ainda impugnou gastos no valor de R\$98.666,63, fl. 419. Solicitou, à fl. 420, que os documentos apresentados ao Tribunal, protocolizados sob o nº 442-03, sejam considerados, uma vez que representam a expressão real de gastos aplicados na saúde, e que, conseqüentemente, seja alterado o índice de aplicação de recursos na saúde para 15,04%.



Em sede de reexame, a Unidade Técnica, às fls. 5.502 a 5.510, ratificou os apontamentos iniciais, uma vez que a documentação exibida pelo prestador não se revelou apta a modificar a aplicação apurada na saúde, que, apesar de ter sido comprovada a quitação das despesas com energia elétrica, no valor total de R\$56.591,66 (e não de R\$56.591,60 como informado na defesa), os dados constantes nas notas de empenho foram insuficientes para demonstrar que a efetiva aplicação ocorreu em estabelecimento ou órgão vinculado ao setor de saúde, porquanto a fatura da CEMIG anexa à nota de empenho, bem como o Termo de Acordo e Reconhecimento de Dívida perante a CEMIG apresentam como credor a Prefeitura Municipal de Manga. E, também, por não ter sido apresentada contestação para os demais gastos impugnados pela equipe inspetora.

Registro, por oportuno, que, acompanhando por analogia o posicionamento adotado por este Tribunal na deliberação pela aprovação das contas do Governador do Estado de Minas Gerais, exercício de 2010, na Sessão Plenária Extraordinária do dia 08/07/2011, quando foram consideradas, para comprovar a aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, as despesas realizadas pela COPASA com a implantação, ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e implantação dos sistemas de tratamento de esgoto sanitário, e tendo em vista o procedimento aplicado por esta Corte na Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Nova Lima, Processo nº 787.182, poderiam ser computados nesse segmento os gastos apropriados em projetos e atividades relacionados a redes de abastecimento de água e saneamento geral.

Assim, no presente caso é possível verificar, por meio do Comparativo da Despesa Autorizada com a Despesa Realizada remetido via SIACE/PCA (Substituta) que o Município apropriou no código 02.008.004 – Secretaria de Saúde - Serviços de Saneamento o valor de R\$ 24.094,44, não sendo identificado qualquer outro registro desta natureza.

Ao acatar a referida despesa, o total de gastos na saúde fica alterado de R\$1.188.547,66 para **R\$1.212.642,10**, que representa **14,64%** da receita base de cálculo, R\$8.280.936,28.

Não obstante, permanece a inobservância do disposto no inciso III do art. 77 do ADCT da CR/1988, uma vez que a aplicação mínima para o exercício financeiro de 2005 deveria ser de 15,00%.

Nesse contexto, torna-se forçoso concluir que, mesmo com a inclusão das despesas afetas ao saneamento básico, o Município não cumpriu o mínimo constitucionalmente exigido de 15,00%, eis que aplicados apenas **14,64%** da receita base de cálculo.

Cumpr-me salientar, por necessário, que, *in casu*, não propus a formação de autos apartados para avaliação dos gastos em saneamento básico, como ocorreu na prestação de contas do Município de Nova Lima - Processo nº 787.182, por ter constatado que, a despeito do cômputo dos referidos gastos nas ações e serviços de saúde, o percentual apurado revelou-se aquém do mínimo constitucional.

Considerando que na PCA substituta e na documentação disponibilizada para inspeção já deveriam ter sido incluídos os gastos acima mencionados pelo prestador; considerando que os gastos com energia elétrica, ainda que devidamente comprovados, não permitem, pela documentação apresentada, ser identificados como relativos a setores específicos da saúde; e considerando, também, que não houve contestação da defesa quanto aos gastos impugnados, ratifico o apontamento da Unidade Técnica, entendendo irregular e de responsabilidade do prestador a aplicação do índice de apenas **14,64%** da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de **saúde**, no exercício financeiro sob análise, por



violação ao disposto no inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição da República de 1988, com redação dada pelo art. 7º da EC 29/2000.

III – CONCLUSÃO

Com fundamento nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102/08 c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC 12/08 (RITCEMG), **proponho** a emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas anuais prestadas pelo **Sr. Carlos Humberto dos Gonçalves di Salles e Ferreira, Prefeito do Município de Manga, no exercício financeiro de 2005**, tendo em vista:

- a) a abertura de créditos **suplementares** no valor de **R\$4.404.765,56 dos quais, pelo menos, R\$4.226.460,45 foram executados**, e **especiais** no valor de **R\$59.620,00, totalmente executados, sem autorização legal**, com violação ao disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, nos termos assentados na fundamentação desta proposta de voto;
- b) o **repasso de recursos a maior à Câmara Municipal**, no valor de R\$41.724,00, representando 6,95% daquele legalmente permitido, com infringência ao disposto no inciso I do art. 29-A da Constituição da República de 1988, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25/2000, constituindo-se crime de responsabilidade, nos termos do inciso I do § 2º do mencionado preceptivo constitucional.
- c) a aplicação de **24,27%** de recursos na manutenção e desenvolvimento do **ensino**, no exercício financeiro em tela, não se cumprindo o mínimo exigido no art. 212 da Constituição da República de 1988; e
- d) a aplicação de **14,64%** nas ações e serviços públicos de **saúde**, no exercício em comento, em desacordo com as disposições contidas no inciso III do art. 77 do ADCT da Carta Federal de 1988, com redação dada pelo art. 7º da EC 29/2000.

Em atendimento às disposições da Decisão Normativa nº 02/2009 deste Tribunal, alterada pela de nº 01/2010, considerarei os índices constitucionais de aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do **ensino** e nas ações e serviços públicos de **saúde** apurados no **Processo Administrativo nº 725.995**, de minha relatoria, decorrente de inspeção ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Manga, o qual se encontra **apensado provisoriamente** aos autos desta prestação de contas.

Considerando que o referido apensamento alcançou o propósito almejado de garantir ao gestor o acesso às informações relativas às aplicações de recursos nos segmentos da saúde e do ensino, garantindo-lhe o direito do contraditório e da ampla defesa, **proponho o desapensamento do Processo Administrativo nº 725.995**, o qual, a propósito, trago à deliberação deste Colegiado nesta assentada.

Registro que, na esteira de decisões precedentes do Tribunal, considerarei, na aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, as despesas apropriadas pelo Município na subfunção Saneamento, concernentes a projetos e atividades relacionados a redes de abastecimento de água e saneamento geral, extraídas do Quadro Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, no valor de R\$24.094,44, ampliando o gasto total com saúde apurado por meio de inspeção *in loco* de R\$1.188.547,66 para **R\$1.212.642,10**, que representa **14,64%** da receita base de cálculo, R\$8.280.936,28.



À vista da alteração dos **índices relativos ao ensino e à saúde** em cotejo com os informados no SIACE/PCA, comunique-se à **Diretoria de Controle Externo dos Municípios** para que promova os necessários ajustes no banco de dados inerente às contas do Chefe do Poder Executivo, mormente no **Sistema de Emissão de Certidão - SEC**, por meio do qual os jurisdicionados obtêm, eletronicamente, certidões concernentes à gestão municipal.

Recomendo ao **atual gestor** que atente para o correto cálculo dos valores a serem repassados à Câmara Municipal, na forma do inciso I do art. 29-A da Constituição da República de 1988, objetivando evitar a reincidência da falha ora verificada.

Saliento que foram cumpridos os limites referentes às despesas com pessoal, examinados na prestação de contas apresentada, os quais, ainda não aferidos *in loco*, poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

Recomendo, também, **ao atual gestor**:

- a) que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos do Tribunal, os quais deverão ser disponibilizados a esta Corte mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade;
- b) promova adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais adequada a realidade municipal, sendo compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução; e
- c) determine ao responsável pelo Serviço de Contabilidade sejam observados os atos normativos desta Casa para preenchimento dos relatórios do SIACE/PCA, objetivando evitar reincidência de divergências que comprometam a fidedignidade dos demonstrativos e a validade das informações prestadas a este Tribunal.

Ao responsável pelo **Órgão de Controle Interno**, recomenda-se o acompanhamento da gestão municipal, a teor do que dispõe o art. 74 da Constituição da República de 1988, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.

Tendo em vista que a abertura e a execução de créditos suplementares e especiais sem autorização legal, bem como o repasse a maior promovido ao Poder Legislativo e a falta de aplicação de recursos mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde constituem grave infração à norma legal, proponho o encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado da decisão, ao **Ministério Público junto ao Tribunal** para a adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência constitucional e legal.

Os dados remanescentes da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, constantes no relatório técnico inicial, devem ser disponibilizados à **Diretoria de Controle Externo dos Municípios** para que sirva de subsídio ao planejamento das ações de fiscalização deste Tribunal na municipalidade.

Registro que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA, ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, proponho que os autos sejam encaminhados diretamente ao **arquivo**.

Essa é a proposta de decisão que submeto ao Colegiado.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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