



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.º: **697634**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2004

Procedência: Prefeitura Municipal de Ibiracatu

Responsável: Orivaldo Alves Oliveira, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Relator: Conselheiro José Alves Viana

Sessão: 20/11/2012

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

1) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, considerando a inobservância ao disposto no art. 212 da Constituição Federal, nos termos da fundamentação, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, c/c art. 240, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal. 2) Os dados remanescentes da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, constantes da Prestação de Contas Anual, devem ser disponibilizados à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para fins de planejamento de auditorias e inspeções. 3) Registra-se que a presente manifestação desta Corte não impede a apreciação futura de atos de ordenamento de despesa do mesmo exercício, em virtude da denúncia de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias, cujo resultado poderá ensejar alteração dos índices e limites constitucionais/legais apurados nestes autos. 4) Cumpridas as disposições regimentais e findos os procedimentos previstos, arquivam-se os autos. 5) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante no SGAP)

Sessão do dia: 20/11/12

Procuradora presente à Sessão: Cristina Andrade Melo

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

PROCESSO: 697634
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIRACATU
EXERCÍCIO: 2004

I – RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Ibiracatu relativa ao exercício de 2004.

Tendo em vista as disposições contidas nas Decisões Normativas n.ºs 02/09 e 01/10 e a realização de inspeção no Município, consubstanciada nos autos de Inspeção n.º 703467 convertido no Processo Administrativo n.º 711366, no qual se apurou aplicação insuficiente de recursos na Manutenção e Desenvolvimento no Ensino e nas Ações e serviços Públicos de Saúde, o então Relator determinou o apensamento provisório do referido processo, fl. 29, e a citação do Prefeito Municipal à época, fl. 31, para fins de vista conjunta, eis que, por força dos referidos instrumentos legais, a apreciação dos mencionados índices deve ser efetivada exclusivamente nos autos das Prestações de Contas Anuais.

O Sr. Orivaldo Alves Oliveira, Prefeito Municipal, não se manifestou, conforme certificado à fl. 37.

O Ministério Público de Contas manifestou-se pela rejeição das contas, às fls.44 a 58. É, em síntese, o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Considerando o disposto na Ordem de Serviço n.º 07/2010, observados os termos da Resolução TC n.º04/2009, bem como da Decisão Normativa n.º 02/2009, alterada pela DN 01/2010, para fins de emissão de parecer prévio, destaco:

Dispositivo	Exigido	Apurado
1. Abertura de Créditos Adicionais (fl. 07)	Atendimento ao inciso V do art. 167 da CR/88 e arts. 42, 43 e 59 da Lei Federal 4.320/64	Atendido
2. Repasse ao Poder Legislativo (fls. 63 a 65)	Máximo de 8% do somatório da Receita Tributária e Transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CR/88	Atendido
3. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (fls. 65 a 67)	Mínimo de 25% dos Impostos e Transferências (art. 212 - CR/88)	23,46%
4. Ações e Serviços Públicos da Saúde (fl. 65 a 67)	Mínimo de 15% dos Impostos e Recursos (art. 77, III - ADCT/88)	9,77%
5. Despesa Total com Pessoal (fl. 10)	Máximo de 60% da Receita Corrente Líquida (art. 19, III e art. 20, III, “a” e “b” da LC 101/2000), sendo:	
	54% - Poder Executivo	41,47%
	6% - Poder Legislativo	3,97%

Registro que foram atendidas as exigências constitucionais e legais acima especificadas, **exceto os itens 3 e 4**, considerando as ocorrências abordadas a seguir.

Item 2 – Repasse de recursos ao Poder Legislativo

No exame inicial, à fl. 08, o órgão técnico apontou que o repasse efetuado à Câmara Municipal **extrapolou em R\$37.778,84 (1,74% da receita base de cálculo)** o limite de 8% fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição da República, com fundamento na então Súmula n.º 102 deste Tribunal, vigente à época.

O responsável não se manifestou em sua defesa.

Entretanto, tal posicionamento foi **revisto** por ocasião da apreciação do Processo n.º 837.614, em Sessão Plenária de 29/06/2011, originando o cancelamento da referida Súmula e a edição

da Decisão Normativa nº 006/2012, a qual “dispõe sobre a **impossibilidade de dedução do valor relativo à contribuição do Município ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) da base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República de 1988**, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal”.

Ademais, de acordo com o disposto em seu art. 3º, as Contas Anuais prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos ainda pendentes de apreciação por esta Corte, deverão ser examinadas sob esta nova ótica, o que nos permite inferir que, **nos exercícios anteriores a 2007**, ano da implementação do FUNDEB nos Municípios, deve-se incluir a contribuição do Município ao FUNDEF então vigente, por **analogia**, até porque a decisão que embasou a DN nº 006/2012 faz menção expressa a este Fundo.

Assim, os cálculos foram refeitos, com base no Quadro “Arrecadação Municipal conforme art. 29-A da Constituição Federal”, constante às fls. 20/21, incluindo-se a parcela do FUNDEF na receita base de cálculo, que passou a ser de R\$2.537.836,94, sendo que o repasse de R\$211.368,57 representa **8,33%** da arrecadação do exercício anterior, extrapolando, portanto, o limite estabelecido no inciso I do art. 29-A da Constituição da República.

Destaco, por oportuno, que o percentual excedente de 0,33% foi apurado em relação ao total da receita base de cálculo do repasse, o qual, indubitavelmente se mostra irrelevante.

Para que esta situação seja realmente avaliada, faz-se necessário calcular o seu impacto no montante do percentual-limite de **8%** estabelecido constitucionalmente: este representa **4% do referido limite**.

No entanto, nem sempre violar a lei significa violar o direito, o que deve ser aferido em razão da natureza do bem tutelado e da especificidade do caso concreto. Dessa forma, em meu juízo, e aqui, acorde com Aristóteles, devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida das suas diferenças.

Faço esse breve relato no sentido de sustentar que o Repasse de Recursos ao Poder Legislativo não pode ser tratado da mesma forma que as Ações de Saúde e Ensino. A **uma**, porque as repercussões do não atendimento do comando constitucional a estas últimas, traz sérias e nefastas consequências ao nosso já combalido Sistema de saúde e menoscaba o necessário investimento em Educação como forma mais efetiva e barata de elevar o Brasil a um outro patamar econômico e principalmente social; a **duas**, porque aqui tratamos de um valor máximo, de um teto e lá, de um mínimo, de um patamar inferior abaixo do qual entendeu o constituinte estarem violados os preceitos mais básicos de regência da matéria. Como já me pronunciei em outra assentada, mínimo é mínimo. Não sou contra a aplicação do Princípio da Bagatela ou da Insignificância, pelo contrário, apenas entendo que nessas áreas específicas, Educação e Saúde, **todo pouco é muito**.

Com estas considerações, em relação ao Repasse de Recursos ao Poder Legislativo, apesar do não atendimento ao comando constitucional, tendo em vista a **irrelevância da diferença apurada** – 4% do limite de 8% – **entendo concebível a aplicação do Princípio da Bagatela ou Insignificância**, segundo o qual a análise de cada caso concreto irá determinar um balanceamento entre o grau de lesão jurídica causada pela conduta ilícita do agente e a necessidade de intervenção do poder do Estado. Por meio desse princípio, defende-se que o direito deve atuar apenas nas situações nas quais é necessário proteger bens considerados importantes para a sociedade e muitas vezes, ainda que esteja configurado um fato ilícito, não havendo significativa lesão ou dano aos interesses sociais, não estará violado nenhum bem jurídico. Ao lado do Princípio da Insignificância, tem-se o Princípio da Razoabilidade, que permite à Administração Pública ponderar a aplicação da norma jurídica no caso concreto e, por conseguinte, avaliar qual será a medida que irá atender, da melhor forma, o interesse público.

Assim, em virtude dos Princípios da Insignificância e da Razoabilidade, entendo que, tendo o **repasso excedido minimamente o percentual estabelecido constitucionalmente**, não se vislumbrando lesão ou dano significativo aos bens jurídicos relevantes à sociedade, **considero apenas que houve falha de natureza formal.**

Itens 3 e 4 – Aplicação de recursos no Ensino e na Saúde

Em exame inicial, às fls. 09/10, o órgão técnico, embasado nos dados constantes das demonstrações contábeis apresentadas, apurou os percentuais de 26,50% e 11,91% da receita base de cálculo, relativo à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Público de Saúde, respectivamente.

Entretanto em **inspeção** no município, consubstanciada nos autos de nº 703467 convertidos no Processo Administrativo nº 711366, restou constatada a aplicação de **23,46% e 9,77%**, inferiores aos mínimos de 25% e 15% exigidos constitucionalmente, os quais devem ser carreados a este processo para deliberação, em razão de compor matéria afeta ao exame das Prestações de Contas Anuais, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa nº 02/2009, alterada pela DN nº 01/2010, restando prejudicado seu exame no bojo do referido Processo Administrativo, do qual sou relator.

• **ENSINO:**

De acordo com o relatório técnico, às fls. 07/08 dos autos de inspeção, cópia às fls. 69/70, foram detectadas as seguintes impropriedades:

ITEM	REGIST. SIACE/PCA	APURADO	DIFERENÇA
Receita base de cálculo	R\$2.834.989,06	R\$2.899.753,17	R\$64.764,11 (1)
Despesas com Ensino	R\$ 754.973,13	R\$ 680.141,40	R\$74.831,73 (2)
Percentual de aplicação	26,63%	23,46%	

Obs: A diferença a maior resultou das seguintes ocorrências, cujos documentos comprobatórios encontram-se no Processo Administrativo nº 711366, às folhas ali consignadas:

- (1) Demonstrativo nº 6 (fl. 19 dos autos de inspeção- cópia à fl. 71).
- Receita FPM contabilizadas a menorR\$70.397,86
 - Receita do ICMS – Deson. contabilizadas a maior(R\$16.957,80)
 - Receita do IPI – Exportação não contabilizada R\$10.290,26)
 - Receita da Dív. Ativa – ISS não contabilizada R\$ 1.033,79
 - Total..... **R\$64.764,11**
- (2) Demonstrativo nº 7 – Despesas com Ensino (fl.20 da inspeção – cópia à fl. 72)
- Diferença entre Despesas registradas e apresentadas R\$62.395,93 (*)
 - Impugnação de despesas (cópia às fls. 73/774) R\$12.435,80
 - Total..... **R\$74.831,73**

Obs: (*) - Contribuição do FUNDEF R\$ 224,13

- Despesas do Ensino Fundamental (R\$102.508,32)
- Demais Despesas do Ensino R\$164.680,12
- R\$62.395,93

Não houve manifestação do gestor.

- **SAÚDE:**

De acordo com o relatório técnico, às fls. 11/12 dos autos de inspeção, cópia às fls. 75/76, foram detectadas as seguintes impropriedades:

ITEM	REGIST. SIACE/PCA	APURADO	DIFERENÇA
Receita base de cálculo	R\$2.834.989,06	R\$2.899.753,17	R\$ 64.764,11 (1)
Despesas com Saúde	R\$ 532.193,60	R\$ 283.405,84	R\$248.787,76 (2)
Percentual de aplicação	18,77%	9,77%	

(1) Diferença detalhada no item anterior, pois a receita base de cálculo é a mesma para a apuração da aplicação de recursos no Ensino

(2) Refere-se às despesas realizadas com recursos de convênios, as quais não compõem o total das Despesas com Saúde para cálculo do percentual de aplicação (fl. 12 dos autos de inspeção – cópia à fl. 76)

Não houve manifestação do gestor.

Dessa forma, considerando que o trabalho da equipe de inspeção foi realizado com base nos balancetes mensais e nos comprovantes de despesa, e o defendente não apresentou novos documentos que pudessem comprovar a aplicação informada no SIACE/PCA, concluo que o Município aplicou **23,46%** e **9,77%** da receita base de cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, respectivamente, **inferiores aos percentuais mínimos de 25% e 15% estabelecidos nos artigos 212 e 77, inciso III do ADCT, ambos da Constituição da República.**

Destaco que as certidões emitidas por este Tribunal devem contemplar os supracitados índices, os quais prevalecem sobre os apurados nestes autos de prestação de contas.

Por fim, ressalto que, com o advento da Resolução TC nº 04/09, disciplinada pela Ordem de Serviço nº 07/10, o escopo de apreciação das prestações de contas municipais foi reduzido para fins de emissão de parecer prévio, razão pela qual deixo de examinar as demais irregularidades elencadas à fl. 11 dos autos.

III – CONCLUSÃO

Constatada a inobservância ao disposto nos artigos 212 e 77, inciso III do ADCT, ambos da Constituição da República, nos termos da fundamentação, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008 c/c art. 240, inciso III do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, voto pela **emissão de parecer prévio pela rejeição das contas** relativas ao exercício de 2004, prestadas pelo Sr. Orivaldo Alves Oliveira, gestor e ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Ibiracatu.

Quanto aos dados remanescentes da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município constantes da Prestação de Contas Anual, estes devem ser disponibilizados à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para fins de planejamento de auditorias e inspeções.

Finalmente, registro que a presente manifestação desta Corte não impede a apreciação futura de atos de ordenamento de despesa do mesmo exercício, em virtude da denúncia de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias, cujo resultado poderá ensejar alteração dos índices e limites constitucionais/legais apurados nestes autos.



Cumpridas as disposições regimentais e findos os procedimentos previstos, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Sra. Presidente, nesse caso vou acompanhar a emissão de parecer prévio pela rejeição, mas inserindo o descumprimento do art. 29-A, porque entendo que o repasse a maior à Câmara no percentual de 4% não me parece, nem previamente, no juízo de razoabilidade e proporcionalidade para retirar a insignificância dele, nem posteriormente a esse juízo, no sentido de inseri-lo, aqui, como item também a rejeitar as contas.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Conselheiro José Alves Viana, V.Exa. encampa ou mantém?

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Vou manter a rejeição.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Sim, mas encampa a inserção do artigo 29-A?

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Sim, encampo.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, QUE ENCAMPOU A SUGESTÃO DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO, POR UNANIMIDADE.