Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n°: **748233**
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Exercício: 2007
Procedência: Prefeitura Municipal de Divinolândia de Minas
Responsável: Luciano Magno Coelho, Prefeito Municipal à época
Procurador(es): não há
Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães
Relator: Auditor Licurgo Mourão
Sessão: 02/10/2012

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXECUTIVO MUNICIPAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS
1) Não se acolhe a proposta de voto do Relator. 2) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, uma vez que não houve o cumprimento da lei com relação à educação. 3) Decisão unânime. Impedido o Conselheiro Cláudio Terrão.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 02/10/12

Procuradora presente à Sessão: Cristina Andrade Melo

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO:	748233
NATUREZA:	Prestação de Contas Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE:	Prefeitura Municipal de Divinolândia de Minas
RESPONSÁVEL:	Luciano Magno Coelho, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO FINANCEIRO:	2007
RELATOR:	Auditor Licurgo Mourão
REPRESENTANTE DO MPC:	Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Divinolândia de Minas, referente ao exercício de 2007, sob a responsabilidade do Sr. Luciano Magno Coelho.

A unidade técnica não apontou irregularidades em sua análise inicial, conforme fls. 55 a 68. No entanto, em cumprimento à Decisão Normativa desta Corte nº 02/2009, determinamos, às fls. 74 e 75, citação do interessado, para que se manifestasse acerca das divergências nos índices constitucionais concernentes à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, apresentados no processo de Inspeção Ordinária que tramita nesta Casa sob o nº 760499, e nos índices apresentados nesta prestação de contas, às fls. 58 e 59.

O interessado regularmente citado em 22/4/10 (AR, fl. 78), apresentou sua defesa em 14/6/10, conforme documentação às fls. 79 a 87, analisada pela unidade técnica, às fls. 99 a 102.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 55 a 68, 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$7.812.755,78, e empenhadas despesas no montante de R$7.152.989,76;

- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 6,077% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;

- aplicação do índice constitucional relativo à saúde (art. 77, III, do ADCT), que correspondeu ao percentual de 17,93%;

- 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 41,41%, 39,14% e de 2,27% da receita base de cálculo.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 104 a 110, em parecer da lavra do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, 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.

Uma vez que o parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa 02/2009, de 5/12/09, determina que os índices constitucionais relativos ao ensino e à saúde serão apreciados, exclusivamente, nos autos da prestação de contas, informa-se que o índice da saúde, apresentado no Processo Administrativo nº 760499, obedeceu ao limite determinado na Constituição da República/88.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária nº 102, de 19/12/2006, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R$7.812.755,78, e, em seu art. 5°, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 40% (quarenta por cento), equivalente a R$3.125.102,31, conforme fls. 56 e 67.

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada 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[1], 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 Aplicações de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Por determinação expressa no parágrafo único do art. 1º e no art. 2º da Decisão Normativa 02/2009 desta Casa, foi restabelecido o contraditório ao interessado, às fls. 74 e 75, e será considerado nesta prestação de contas, para fins de emissão de parecer prévio, o índice de ensino apurado na ação de fiscalização do Tribunal.

A unidade técnica em seu exame inicial, à fl. 58, informou que a Administração Municipal aplicou 28,05% da receita base de cálculo na manutenção e

[1] Furtado, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

desenvolvimento do ensino, obedecendo ao percentual mínimo exigido no art. 212 da CR/88.

Entretanto, no processo de Inspeção Ordinária nº 760499, conforme fls. 5 a 9 (anexadas aos autos às fls. 113 a 117), foi apurado o percentual de 23,30% no ensino. A unidade técnica excluiu contabilizações indevidas nas contas do FPM, ICMS, IPVA e IPI, no montante de R$97.331,88, apurando a receita base de cálculo no valor de R$5.266.825,22, e impugnou despesas, no montante de R$206.629,91, por terem sido computadas incorretamente no ensino. Assim, concluiu que houve aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino no montante de R$1.227.088,92, representando 23,30% da receita base de cálculo.

O defendente, às fls. 79 a 83, alegou que foi feito um levantamento pelo Serviço de Contabilidade, referente às despesas glosadas, e foi constatado que o valor de R$79.345,14 refere-se à folha de pagamento de inativos na educação e o valor de R$13.630,94 refere-se a despesas com capina e limpeza executadas nas dependências de escolas municipais. Dessa forma, solicitou a inclusão desse montante de R$92.976,08 nos gastos com ensino e concordou com as demais despesas impugnadas pela unidade técnica.

Em seu reexame, às fls. 100 e 101, a unidade técnica acatou a inclusão do valor de R$79.345,14 referente a gastos com inativos e pensionistas, tendo em vista que, de acordo com a Consulta nº 694446 respondida por esta Corte em sessão do dia 17/8/05, "*as despesas com pessoal inativo da educação devem ser computadas para efeito de implemento do limite constitucional mínimo de aplicação a que se refere o art. 212 da Constituição Federal, ENQUANTO NÃO FOREM CAPITALIZADOS OS FUNDOS A SEREM INSTITUÍDOS PARA SUPORTAR TAIS GASTOS, considerando que as aposentadorias do pessoal do serviço público, submetido ao regime estatutário, são custeadas pelo Tesouro do Estado ou o Município*".

No entanto, em relação ao valor de R$13.630,94 referente a despesas de limpeza e capina, a unidade técnica não acatou sua inclusão, uma vez que não foram especificadas as escolas beneficiadas. Além disso, verificou que não foram apresentados documentos que especificassem os serviços executados e, de acordo com o edital de licitação e contrato citados na nota de empenho, conforme fls. 561 a 574 do Processo de Inspeção Ordinária nº 760499, foram licitados serviços que não constituem despesas de manutenção e despesas de ensino.

Dessa forma, a unidade técnica refez o cálculo apurado pela inspeção *in loco* e alterou o percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino para 24,80%, permanecendo, ainda, o não cumprimento do percentual mínimo exigido constitucionalmente.

Observa-se que o percentual de 24,80% aplicado no ensino representou uma aplicação a menor de apenas 0,20% da receita base de cálculo, o que correspondeu ao valor anual de R$10.272,25.

Importante destacar que o não cumprimento do percentual mínimo exigido configura-se em falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento ao disposto no art. 212 da Constituição da República de 1988. No entanto, entendo que o percentual de 0,20% não aplicado, correspondente ao valor, de pequena monta, anual envolvido de R$28,14 diários, não é materialmente significativo e, analisado isoladamente, pela sua irrelevância, não é motivo suficiente para macular as contas municipais apresentadas, razão pela qual desconsidero a ocorrência.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de Voto

Por tudo que dos autos consta, e considerando que o Município **deixou de aplicar** o percentual de **0,20%** no ensino, o que representou **R$10.272,25** em todo o exercício, equivalente a um valor aplicado a menor **diário de R$28,14**, 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, tendo em vista a regularidade na abertura dos créditos orçamentários, suplementares e especiais, e na execução orçamentária (arts. 42, 43 e 59, da Lei 4.320/64), bem como no atendimento aos limites constitucionais e legais referentes à saúde, aos gastos com pessoal e ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal, com as recomendações constantes na fundamentação desta proposta, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Relator para dele divergir e votar pela rejeição das contas em sede de parecer prévio, tendo em vista que estamos diante do limite dos limites das restrições de ordem constitucional, vale dizer, proteção mínima resguardada pelo legislador no art. 212 da Constituição da República.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Acompanho o voto do Conselheiro Hamilton Coelho.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Sr. Presidente, quero rever meu voto.

Também discordo porque não houve o cumprimento da lei com relação à educação, que é o mínimo. Na minha avaliação, pagar menos e gastar menos do que o mínimo é inaceitável. Então, discordo do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO TERRÃO:

NÃO ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR. APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO HAMILTON COELHO QUE FOI ENCAMPADO PELO

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA. IMPEDIDO O CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO TERRÃO.