



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **726863**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2006

Procedência: Prefeitura Municipal de José Raydan

Responsável: Paulo Peixoto do Amaral, Prefeito à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Elke Andrade Soares de Moura Silva

Relator: Auditor Gilberto Diniz

Sessão: 22/11/2012

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, com fundamento nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008 (RITCEMG), tendo em vista o repasse de recursos a maior à Câmara Municipal, no valor de R\$32.779,38, que representa 0,89% da receita base de cálculo e 11,12% do total anual devido ao Poder Legislativo, configurando 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, de 2000, e crime de responsabilidade, nos termos do inciso I do § 2º do mencionado preceptivo constitucional. 2) Salienta-se que, no presente caso, entende-se não ser plausível aplicar o princípio da insignificância, uma vez que a importância excedente, de R\$32.779,39, além de configurar cifra representativa em valores absolutos, corresponde a 11,12% do total devido à edibilidade no exercício e de 0,89% da receita base de cálculo. 3) A propósito, embora o percentual possa parecer de pequena monta, o valor repassado é significativo frente ao orçamento gerenciado pela Administração municipal, cujas receitas próprias arrecadadas no período alcançaram o montante de apenas R\$135.301,69. Nessa perspectiva, tratando-se de Município que sobrevive, especificamente, das transferências intergovernamentais decorrentes do FPM, ICMS e recursos vinculados como convênios e FUNDEF, os quais representaram, no exercício financeiro em análise, o valor de R\$5.573.515,95, isto é, 97,63% da receita total do Município, tem-se que o valor excedente equivale ao percentual de 24,22% da receita própria arrecadada. 4) Registra-se que foram observados os demais índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, sendo que todos percentuais tratados nesta prestação de contas poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal. 5) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo Órgão de Controle Interno. 6) Com relação à aplicação dos recursos do FUNDEF, cópia do relatório técnico deve ser encaminhada à Diretoria Técnica competente para que sirva de subsídio ao planejamento das ações de fiscalização deste Tribunal na municipalidade. 7) Tendo em vista que o repasse a maior promovido ao Poder Legislativo constitui grave infração à norma legal, propõe-se 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. 8) 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. 9) Arquivam-se os autos, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edibilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art.



239 regimental, bem como adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação.
10) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 22/11/12

Procuradora presente à Sessão: Maria Cecília Borges

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO: 726.863

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

MUNICÍPIO: JOSÉ RAYDAN

PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE JOSÉ RAYDAN

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2006

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de José Raydan, relativa ao exercício financeiro de 2006.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 6 a 27, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Paulo Peixoto do Amaral**, que não se manifestou, conforme certidão à fl. 33.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 34 a 39, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, sem prejuízo das recomendações sugeridas.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Verifico, na análise técnica de fl. 7, que não ocorreram irregularidades na abertura de Créditos Orçamentários e Adicionais.

Nada obstante, mesmo diante da análise perfunctória da execução orçamentária, algumas ocorrências 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 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 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 **José Raydan**, 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, 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 AO LEGISLATIVO

A Unidade Técnica apontou, à fl. 8, que o repasse efetuado à Câmara Municipal, R\$327.566,61, não observou o limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal de 1988, acrescido ao Texto Magno pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 25, de 2000, R\$251.832,53, tendo sido constatado repasse a maior no valor de R\$75.734,08.

Relativamente à falha em destaque, nos termos definidos na Decisão Normativa nº 006, de 2012, e considerando o cancelamento do enunciado da Súmula TCE nº 102 e o teor dos pareceres emitidos pelo Tribunal nas Consultas nºs 837.614 e 862.565, o valor correspondente à contribuição do Município ao FUNDEF ou ao FUNDEB, isso conforme o exercício financeiro analisado, não deve ser deduzido da base de cálculo de que trata o art. 29 da Constituição da República, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal.

Dessa forma, verifico no demonstrativo elaborado pela Unidade Técnica, no exame inicial, às fls. 22 a 24, que, considerada a receita base de cálculo sem dedução da parcela retida para formação do FUNDEF, no valor de R\$3.684.840,27, o repasse à Câmara Municipal no valor de R\$327.566,61, correspondeu a **8,89%**, 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 nº 25, de 2000, que foi de R\$294.787,22.

Saliento que, no presente caso, entendo não ser plausível aplicar o princípio da insignificância, uma vez que a importância excedente, de R\$32.779,39, além de configurar cifra representativa em valores absolutos, corresponde a 11,12% do total devido à edilidade no exercício e de 0,89% da receita base de cálculo.

A propósito, embora o percentual possa parecer de pequena monta, o valor repassado é significativo frente ao orçamento gerenciado pela Administração municipal, cujas receitas

próprias arrecadadas no período alcançaram o montante de apenas R\$135.301,69. Nessa perspectiva, tem-se que o valor excedente equivale ao percentual de 24,22% da receita própria arrecadada. Importa também assinalar que, *in casu*, trata-se de Município que sobrevive, especificamente, das transferências intergovernamentais decorrentes do FPM, ICMS e recursos vinculados como convênios e FUNDEF, os quais representaram, no exercício financeiro em análise, o valor de R\$ 5.573.515,95, ou, dito de outra forma, 97,63% da receita total do Município.

Nesses termos, entendo que 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 ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da Unidade Técnica, ressaltai que foram cumpridos:

a) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (**26,34%**) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (**21,64%**);

b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (**46,08%**, **42,57%** e **3,51%**, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente).

Registro, no entanto, que todos os percentuais tratados nesta prestação de contas 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.

DA APLICAÇÃO DE RECURSOS NO FUNDEF – FL. 9

No tocante ao FUNDEF, entendo que o exame da aplicação dos recursos oriundos desse Fundo não deve ser feito no bojo da prestação de contas anual do Prefeito Municipal.

É que, nessas contas, é analisada a gestão política do Chefe do Executivo Municipal, que envolve notadamente planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, consubstanciados nas leis de natureza orçamentária, cuja competência para julgamento é da Câmara de Vereadores, que se louva, necessariamente e obrigatoriamente, no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

Por sua vez, na gestão dos recursos originados do FUNDEF, o Prefeito Municipal atua como administrador de dinheiro público, ordenando despesas, e, nessa qualidade, suas contas são julgadas pelo Tribunal de Contas e, não, pela Câmara de Vereadores, a teor do disposto no inciso II do art. 71 da Carta Federal de 1988.

Dessa forma, entendo que essa matéria deve ser destacada para exame em processo próprio, observadas as prioridades e a programação das ações de fiscalização do Tribunal. Comunique-se a Diretoria Técnica competente.

III – CONCLUSÃO

Com fulcro nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC 12, de 2008 (RITCEMG), proponho a emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas anuais prestadas pelo **Sr. Paulo Peixoto do Amaral, Prefeito do Município de José Raydan, no exercício financeiro de 2006**, tendo em vista tendo em vista o **repasse de recursos a maior à Câmara Municipal**, no valor de R\$32.779,38, que representa 0,89% da receita base de cálculo e 11,12% do total anual devido ao Poder Legislativo, configurando 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 nº 25, de 2000, e crime de responsabilidade, nos termos do inciso I do § 2º do mencionado preceptivo constitucional.



Saliento que, no presente caso, entendo não ser plausível aplicar o princípio da insignificância, uma vez que a importância excedente, de R\$32.779,39, além de configurar cifra representativa em valores absolutos, corresponde a 11,12% do total devido à edilidade no exercício e de 0,89% da receita base de cálculo.

A propósito, embora o percentual possa parecer de pequena monta, o valor repassado é significativo frente ao orçamento gerenciado pela Administração municipal, cujas receitas próprias arrecadadas no período alcançaram o montante de apenas R\$135.301,69. Nessa perspectiva, tratando-se de Município que sobrevive, especificamente, das transferências intergovernamentais decorrentes do FPM, ICMS e recursos vinculados como convênios e FUNDEF, os quais representaram, no exercício financeiro em análise, o valor de R\$5.573.515,95, isto é, 97,63% da receita total do Município, tem-se que o valor excedente equivale ao percentual de 24,22% da receita própria arrecadada.

Registro, por oportuno, que foram observados os demais índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, sendo que todos percentuais tratados nesta prestação de contas poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

Recomendo **ao atual gestor** 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.

E, ainda, que promova 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.

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

Com relação à aplicação dos recursos do FUNDEF, cópia do relatório técnico deve ser encaminhada à **Diretoria Técnica competente** para que sirva de subsídio ao planejamento das ações de fiscalização deste Tribunal na municipalidade.

Tendo em vista que o repasse a maior promovido ao Poder Legislativo constitui 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.

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 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.

Esta é a proposta de decisão que submeto ao Colegiado.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.



CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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