



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n°: **679314**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2002

Procedência: Prefeitura Municipal de Uruana de Minas

Responsável: Sebastião Caetano de Oliveira, Prefeito à época

Procurador(es): Marcus Vinícius Vaz Gontijo, OABMG 38598

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 04/12/2012

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, conforme art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista que o Município aplicou na saúde o percentual de 10,59%, o que representa uma aplicação a menor de 2,52% da receita base de cálculo (R\$2.849.555,85), e de 19,27% do mínimo constitucional de 13,11% (R\$373.576,77), correspondente a um valor anual de R\$71.981,79, irregularidade que configura falha grave de responsabilidade do gestor. 2) Faz-se a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária. 3) Determina-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92. 4) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 04/12/12

Procuradora presente à Sessão: Cristina Andrade Melo

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO:	679314
NATUREZA:	Prestação de Contas Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE:	Prefeitura Municipal de Uruana de Minas
RESPONSÁVEL:	Sebastião Caetano de Oliveira, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO	
FINANCEIRO:	2002
RELATOR:	Licurgo Mourão



**REPRESENTANTE
DO MPC:**

Procuradora Cristina Andrade Melo

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Uruana de Minas, referente ao exercício de 2002, sob a responsabilidade do Sr. Sebastião Caetano de Oliveira.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial, à fl. 14, irregularidades nas aplicações de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

As ocorrências no balanço orçamentário, no quadro de apuração de receitas e despesas, no balanço patrimonial, nas despesas com serviços de terceiros e no confronto entre a prestação de contas anual apresentada e os demonstrativos dos relatórios de gestão fiscal sintetizadas à fl. 16, não fazem parte do escopo dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

O responsável foi regularmente citado em 25/10/04, o AR juntado aos autos em 29/10/04, à fl. 37 e a defesa foi apresentada em 22/11/04, cuja documentação foi juntada às fls. 39 a 391.

Tendo em vista que tramita nesta Casa o Processo Administrativo nº 703110, originário de inspeção realizada *in loco* no Município, que apurou, no exercício ora em exame, percentuais inferiores aos limites constitucionais nas aplicações no ensino e na saúde, com fundamento na Decisão Normativa nº 02/2009, determinei, às fls. 394 e 395, a citação do Sr. Sebastião Caetano de Oliveira, Prefeito e ordenador de despesas à época para que apresentasse defesa, quanto às referidas aplicações.

O responsável foi regularmente citado em 15/06/10, o AR juntado aos autos em 05/07/10, à fl. 399 e apresentou defesa em 04/08/10, cuja documentação foi juntada às fls. 400 a 408. Em sede de reexame, a unidade técnica considerou sanada a irregularidade relativa à aplicação no ensino e ratificou a irregularidade relativa à aplicação na saúde, conforme fls. 410 a 413.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 05 a 16 e 410 a 413, 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\$4.590.000,00, e empenhadas despesas no montante de R\$3.891.017,33;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 7,92% 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 25,99% (apurado na inspeção, fl. 411);
- 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 36,95%, 33,64% e de 3,31% da receita base de cálculo.

O Ministério Público de Contas, às fls. 415 a 417, em parecer da lavra da Procuradora Cristina Andrade Melo, 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.

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

2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária nº 130, de 03/01/02, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$4.590.000,00, e, em seu art. 5º, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 50% (cinquenta por cento), equivalente a R\$2.295.000,00, conforme fls. 6 e 7.

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 Furtado¹, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

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

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 Ações e Serviços Públicos de Saúde

A unidade técnica, com suporte nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas pela Administração Municipal, em exame inicial, às fls. 14, 24 e 25, apurou uma aplicação no montante de **R\$316.805,94**, correspondendo ao percentual de **11,11%** da receita base de cálculo, nas ações e serviços públicos de saúde, não obedecendo ao mínimo exigido no § 1º, do art. 77, do ADCT, com redação dada pelo art. 7º, da EC n. 29/2000.

A Decisão Normativa nº 02 de 05/12/09, em seu parágrafo único do art. 1º, determina que os índices constitucionais relativos ao ensino e à saúde apurados em inspeção, serão apreciados, exclusivamente, nos autos da prestação de contas. Desta forma, verifica-se que no Processo Administrativo nº 703110 que tramita nesta Casa, foi apurado o percentual de **10,59%** de aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.

O defendente, às fls. 42 e 43, aduziu que, conforme “Cartilha dos Deputados Federais, membros da Comissão de Seguridade Social e Família”, bastaria ao Município de Uruana de Minas aplicar, no exercício de 2002, o percentual de 10,2%, na saúde, quando aplicou 11,11%. Destacou o esforço empreendido nas aplicações na saúde nos exercícios de 2000 e 2001, quando aplicou, respectivamente, os percentuais de 10,05% e 12,48% e que estaria sendo penalizado por não conseguir aumentar o índice no exercício de 2001.

Na renovação da citação, à fl. 401, o responsável alegou que o valor correto aplicado na saúde era o informado no Anexo XIV do SIACE, no valor de R\$316.805,94, que corresponde ao percentual de 11,11%, e não o apurado pela equipe de inspeção, que foi no valor de R\$301.594,98, correspondente a 10,59%



e, mesmo que sejam decotadas despesas não afetas à saúde, o índice gasto de 10,59% seria ainda superior ao mínimo previsto na citada cartilha, de 10,2%.

Em sede de reexame, a unidade técnica, à fl. 412, considerou improcedentes as alegações apresentadas, pois, nos exercícios de 2000 e 2001 o Município aplicou os percentuais de 10,05% e 12,48%, respectivamente e, dessa forma, não poderia reduzir o percentual aplicado, que no exercício ora em exame, deveria ser de 13,11%.

O artigo 77 do ADCT determina que:

Art. 77 Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

[...]

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea *a*, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

A unidade técnica demonstra, à fl. 25, que o Município aplicou nos exercícios de 2000 e 2001, respectivamente, os percentuais de 10,05% e 12,48%, nas ações e serviços públicos de saúde, fato que obrigaria o Município a elevar o percentual de aplicação, segundo cronograma estabelecido no § 1º do artigo 77, para **13,11%** no exercício de 2002.

Na inspeção *in loco* foi excluída da base de cálculo a receita no valor de R\$2.854,26, reduzindo-a de R\$2.852.410,11 para **R\$2.849.555,85** e nas aplicações foi excluída despesa no valor de R\$15.210,96, reduzindo-a de R\$316.805,94 para **R\$301.594,98**.

Verifica-se que o Município deveria aplicar no exercício o valor de **R\$373.576,77** relativo ao percentual de **13,11%** da receita base de cálculo (**R\$2.849.555,85**), enquanto que foi aplicado o valor de **R\$301.594,98**, equivalente ao percentual de **10,59%**.

Assim, constata-se que, conforme apurado na inspeção ordinária *in loco*, o Município deixou de aplicar na saúde, no exercício ora em exame, o valor de **R\$71.981,79**, que representa o percentual de **2,52%** da receita base de cálculo.

Isto posto, verifica-se que o **percentual relativo à saúde** de **10,59%** representa uma aplicação a menor de **2,52% da receita base de cálculo** (R\$2.849.555,85), e de **19,27% do mínimo constitucional** de 13,11% (**R\$373.576,77**), o que corresponde a um valor anual de R\$71.981,79.



Importante destacar que o não cumprimento do percentual mínimo exigido na aplicação na saúde configura-se em falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no § 1º do art. 77, do ADCT da Constituição da República de 1988.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de voto

Por tudo que dos autos consta adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS**, com fulcro no art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista que o Município **aplicou na saúde o percentual de 10,59%**, o que representa uma aplicação a menor de **2,52% da receita base de cálculo** (R\$2.849.555,85), e de **19,27% do mínimo constitucional** de 13,11% [neste caso](**R\$373.576,77**), correspondente a um valor anual de R\$71.981,79, irregularidade que configura falha grave de responsabilidade do gestor, com a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária. Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92, [para todos os fins e direito].

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Pela rejeição das contas, em sede de parecer prévio.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO TERRÃO:

Também acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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