



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **698246**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2004

Procedência: Prefeitura Municipal de Ipiacaçu

Responsável: Urbino Capanema Junior, Prefeito à época

Procurador(es): Rodrigo Ribeiro Pereira, OAB/MG 83032; Arnaldo Silva Júnior, OAB/MG 72629; Juliana Degani Paes Leme, OAB/MG 97063; Fabrício Souza Duarte, OAB/MG 94096 e Rogério Antunes Lima Júnior, OAB/MG 119879

Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 11/12/2012

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

1) Não se acolhe a prejudicial de mérito erigida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ficando vencido, quanto à fundamentação, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão. 2) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, conforme art. 45, III, da Lei Complementar n. 102/08, tendo em vista que o Município aplicou na saúde o percentual de 11,15%, o que representa uma aplicação a menor de 3,85% da receita base de cálculo (R\$6.482.003,55), e de 25,68% do mínimo constitucional de 15% (R\$972.300,53), correspondente a um valor anual de R\$249.713,37, descumprindo o disposto no art. 77, III, do ADCT, com redação dada pelo art. 7º da EC 29/00, irregularidade que configura falha grave de responsabilidade do gestor. 3) Faz-se a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária. 4) Determina-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais pertinentes, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92. 5) Decisão unânime no mérito.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 11/12/12

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO Nº:

698246

NATUREZA:

Prestação de Contas Municipal

ÓRGÃO/ENTIDADE:

Prefeitura Municipal de Ipiacaçu

RESPONSÁVEL:

Urbino Capanema Junior

EXERCÍCIO FINANCEIRO:

2004



RELATOR:

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 Ipiacu, referente ao exercício de 2004, sob a responsabilidade do Sr. Urbino Capanema Junior.

A unidade técnica apontou, à fl. 28, irregularidades na aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, contrariando o art. 77, III, do ADCT. Informou ainda, fl. 27, que não foi aplicada a totalidade dos recursos recebidos do FUNDEF, contudo, essa irregularidade não faz parte do escopo considerado para emissão de parecer prévio, conforme Resolução TC n. 04/2009.

O responsável foi regularmente citado, em 26/07/2010 (AR, fl. 51), porém, embora tenha examinado o processo por meio de seu procurador, não se manifestou, conforme certidão de fl. 53.

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 apurados em inspeção serão apreciados, exclusivamente, nos autos da prestação de contas, informa-se que o índice referente à saúde, apresentado no Processo Administrativo n. 725415, não obedeceu ao limite determinado na Constituição da República/88.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 24 a 40, **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\$8.820.469,92, e empenhadas despesas no montante de R\$7.209.467,57;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 6,60% 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 30,75%, apurado em inspeção - Processo Administrativo n. 725415, fl. 27;
- 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 19,18%, 17,30% e de 1,88% da receita base de cálculo.

O Ministério Público de Contas, às fls. 70 a 79, em parecer da lavra do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, opinou pela impossibilidade de emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas em virtude do decurso do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias sem a emissão do parecer prévio e do prazo decadencial de 5 (cinco) anos sem o julgamento das contas prestadas, com base nos arts. 71, I e 31, §2º da Constituição de 1988; 76, I e 180 da Constituição Estadual; e na aplicação analogia dos arts. 110-H da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, 65 da Lei Estadual nº 14.184/2002, 1º do Decreto 20.910/32, 168 e 173 do CTN, 54 da Lei Federal nº 9.784/99 e 1º da Lei Federal nº 9.873/99.

É o relatório.

2. Fundamentação



2.1 Prejudicial de Mérito

Em face do parecer ministerial de lavra do Dr. Daniel de Carvalho Guimarães, no qual opina pela impossibilidade de emissão de parecer prévio pelo tribunal de Contas em virtude do decurso do prazo de 360 dias do recebimento da prestação de contas e, ainda, do prazo decadencial de 5 anos sem julgamento das contas prestadas, fazem-se necessárias algumas considerações.

Cabe ressaltar, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime, exarada na ADI 261-9/SC, acórdão publicado em 28/2/2003, no que tange à competência para as Cortes de Conta emitir Parecer Prévio, fixou o entendimento pela inconstitucionalidade de comando constitucional Estadual que dispunha sobre a possibilidade de julgamento das contas pelo Poder Legislativo municipal, caso o Tribunal de Contas não emitisse o parecer prévio dentro de determinado prazo, por violação ao artigo 31 e parágrafos da CR/88, em razão da inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal, *in verbis*:

A Constituição Federal estabelece as seguintes disposições sobre o tema:

[...]

§ 2º **O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.**

[...] não parece haver dúvida de que, **ao dispensar o parecer do Tribunal de Contas, na espécie, alterou-se, significativamente, o sistema de controle previsto na Carta Magna.** (G.N.)

Também esta Corte já manifestou-se quanto à impossibilidade de julgamento das contas anuais pelas Câmaras Legislativas, sem o prévio parecer técnico exarado pela Corte de Contas, conforme enunciado da Súmula 31, *in verbis*:

“É ineficaz e de nenhuma validade Resolução da Câmara Municipal que aprova ou rejeita as contas do Prefeito antes da emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas.”

Isto porque, em última análise, o destinatário final da prestação de contas, o interesse maior protegido é o da sociedade como um todo, titular do poder delegado aos seus representantes eleitos, tendo, portanto, o direito de conhecer, do ponto de vista técnico-jurídico, a gestão dos recursos e programas de governo praticados pelo ocupante da chefia do Poder Executivo.

Assim, com fundamento no posicionamento unânime do STF, proferido nos autos da ADI 261-9/SC, de 28/2/2003, bem como na Súmula TC 31, entendo que o afastamento do parecer ministerial se impõe no caso concreto, razão pela qual desacolho a prejudicial de mérito erigida.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Também deixo de acolher a prejudicial proposta, mas por outra fundamentação.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.



AFASTADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO, VENCIDO, EM PARTE, COM RELAÇÃO À FUNDAMENTAÇÃO, O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

2.2 – Mérito

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 por meio 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.

2.2.1 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária nº 950, de 15/12/2003, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$8.600.000,00, e, em seu art. 4º, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 30% (trinta por cento), equivalente a R\$2.580.000,00, conforme fls. 25 e 36.

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*:

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.

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



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.

2.2.2 Aplicação de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde

A Administração Municipal informou no Anexo XV SIACE/PCA/2004, fl. 39, o percentual de **15,51%** da receita base de cálculo (R\$6.490.862,30) na aplicação nas ações e serviços públicos de saúde, equivalente a R\$1.006.567,38. Porém, a unidade técnica, às fls. 28, 39 e 40, apurou uma aplicação de **13,89%** (901.720,62), em razão de ter excluído da subfunção 301, programa 0010, o valor de R\$147.037,75, referente a recursos de convênios, não deduzidos da aplicação pelo Município, e incluído o valor encontrado na conta Bancos, R\$42.190,99, não tendo o Município cumprido o mínimo exigido no art. 77, III, do ADCT, com redação dada pelo art. 7º da EC 29/00, na aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde.

Ainda, de acordo com as determinações desta Casa, a unidade técnica informou em suas considerações de fl. 28, que foi **apurado na inspeção in loco** Processo nº 707335 (Processo Administrativo nº 725415), **o índice de 11,15%**, aplicado nas ações e serviços públicos de saúde, cópia anexada aos presentes autos à fl. 64.

Por determinação expressa no parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa 02/2009 desta Casa, será considerado nesta prestação de contas, para fins de emissão de parecer prévio, o índice de saúde apurado na ação de fiscalização do Tribunal.

O responsável não se manifestou nos presentes autos, apesar de devidamente citado, conforme fl. 51. Também não se manifestou nos autos do Processo Administrativo n. 725415.

A equipe de inspeção informou no Processo n. 725415, conforme fl. 16 do processo administrativo, anexada cópia nestes autos à fl. 64, que embora a Administração Municipal tenha apresentado no Anexo XV do SIACE/PCA/2004, o total gasto com saúde, no valor de R\$1.006.567,38, foi apurado *in loco* o valor de R\$817.812,49, verificando-se uma diferença de R\$188.754,89. Informou também que o valor da receita base de cálculo apresentado no Anexo XIV do SIACE/PCA, R\$6.490.862,30, não confere com o valor apurado R\$6.482.003,55.

Do valor apurado na inspeção foram **impugnadas despesas no montante de R\$95.225,33**, por terem sido computadas indevidamente nos gastos com ações e serviços públicos de saúde. Após essa dedução apurou-se a **aplicação de R\$722.587,16**, representando **11,15%** da receita base de cálculo de R\$6.482.003,55.

Assim, foi apurada pela equipe de inspeção, no tocante à aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, a **receita base de cálculo** no valor de **R\$6.482.003,55** e **despesas com saúde** no montante de **R\$722.587,16**.

Com a apuração destes valores, o **limite constitucional de 15%** (quinze por cento) corresponde a **R\$972.300,53**. Desta forma, comparando o valor aplicado de **R\$722.587,16** com o seu limite constitucional, verificamos que deixou de ser aplicado na saúde o montante de **R\$249.713,37**, representando, aproximadamente, os percentuais de **3,85% da receita base de cálculo**, e de **25,68% do limite constitucional**.

Importante destacar que o não cumprimento do percentual mínimo exigido nas ações e serviços públicos de saúde, configura falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do



não atendimento ao disposto no inciso III, do ADCT, com redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional n. 29/2000, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c art.12, III, da Lei 8.429/92.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de Voto

Considerando que o responsável Sr. Urbino Capanema Junior, Prefeito Municipal de Ipiacu, à época, embora regularmente citado, não se manifestou acerca das irregularidades apontadas tanto no presente processo, quanto no Processo Administrativo nº 725415;

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 11,15%**, o que representa uma aplicação a menor de **3,85% da receita base de cálculo** (R\$6.482.003,55), e de **25,68% do mínimo constitucional** de 15% (R\$972.300,53), correspondente a um valor anual de R\$249.713,37, descumprindo o disposto no art. 77, III, do ADCT, com redação dada pelo art. 7º da EC 29/00, irregularidade que configura falha grave de responsabilidade do gestor, e **PROPONHO** as recomendações constantes 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 e para todos os fins de direito, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais pertinentes, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

No mérito, acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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