



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n°: **660233**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2001

Apenso: **708964** – Processo Administrativo

Procedência: Prefeitura Municipal de São João Del Rei

Responsável: Nivaldo José de Andrade, Prefeito à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Sara Meinberg

Relator: Auditor Gilberto Diniz

Sessão: 07/02/2013

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

1) Preliminarmente, determina-se a exclusão da relação processual do Sr. Emerson Acácio Alves. 2) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, com fulcro 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 não cumprimento das disposições do inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional n° 29, de 2000, uma vez constatada a aplicação de apenas 10,66% dos recursos próprios nas ações e serviços públicos de saúde, porquanto, no exercício financeiro de 2000, o Município demonstrou aplicação nesse segmento da ordem de 28,77%, e deveria, a partir de então, manter a alocação de recursos de, no mínimo, 15%. 3) Informa-se que foram observados os demais índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, sendo que aqueles ainda não aferidos *in loco* poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal. 4) Registra-se que, em atendimento às disposições da Decisão Normativa n° 02, de 2009, deste Tribunal, alterada pela de n° 01, de 2010, foram considerados os índices constitucionais de aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde apurados no Processo Administrativo n° 708.964, decorrente de inspeção ordinária realizada na Prefeitura Municipal de São João Del Rei, que se encontra apensado provisoriamente a estes autos, os quais correspondem respectivamente a 25,28% e 10,66%, ressaltando que esse último não atendeu à exigência constitucional. 5) Considerando que o referido apensamento alcançou o propósito almejado de garantir ao gestor o acesso às informações relativas às aplicações de recursos nos segmentos da saúde e do ensino, garantindo-lhe o direito do contraditório e da ampla defesa, determina-se o desapensamento do Processo Administrativo n° 708.864, cujos autos deverão ser remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal para manifestação quanto à matéria remanescente nele versada. 6) À vista da alteração dos índices relativos ao ensino e à saúde em cotejo aos informados no SIACE/PCA, comunique-se à Diretoria de Controle Externo Municipal para que promova os necessários ajustes no banco de dados inerente às contas do Chefe do Poder Executivo, mormente no Sistema de Emissão de Certidão - SEC, por meio do



qual os jurisdicionados obtêm, eletronicamente, certidões concernentes à gestão municipal. 7) Fazem-se recomendações ao atual gestor, ao responsável pelo Serviço de Contabilidade e ao responsável pelo Órgão de Controle Interno. 8) Os dados remanescentes da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, constantes no relatório técnico inicial, devem ser disponibilizados à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para planejamento das ações de fiscalização. 9) Considerando que a não aplicação do percentual mínimo de recursos nas ações e serviços públicos de saúde constitui grave infração à norma legal, determina-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. 10) 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. 11) 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 Ministério Público de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, que os autos sejam encaminhados diretamente ao arquivo. 12) Decisão unânime.

### **NOTAS TAQUIGRÁFICAS (Conforme arquivo constante no SGAP)**

Sessão do dia: 07/02/13

Procurador presente à Sessão: Elke Andrade Soares de Moura Silva

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO: 660.233 – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

APENSO: 708.964 – PROCESSO ADMINISTRATIVO (INSPEÇÃO ORDINÁRIA)

PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DEL REI

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2001

#### **I – RELATÓRIO**

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de São João Del Rei, relativa ao exercício financeiro de 2001.

Promovida a análise técnica, o então Relator determinou a citação do gestor responsável, **Sr. Nivaldo José de Andrade**, bem assim do Presidente da Câmara Municipal à época, **Sr. Emerson Acácio Alves**, a fim de que se manifestassem acerca dos apontamentos constantes no relatório de fls. 8 a 20, acompanhado da documentação instrutória, fls. 21 a 55.

Regularmente citados, os referidos agentes políticos ofereceram defesa, conforme documentos acostados às fls. 67 a 86, tendo a Unidade Técnica procedido ao reexame dos autos às fls. 91 a 113.



O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 114 e 115, opinou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas.

Em 1º/8/2011, determinei o apensamento provisório do Processo Administrativo nº 708.964, decorrente de inspeção ordinária realizada no Município de São João Del Rei, a estes autos, como também nova abertura de vista ao prestador, objetivando garantir-lhe o acesso às informações relativas à apuração dos índices constitucionais de aplicação de recursos municipais na educação e na saúde, uma vez que, no presente caso, o percentual apurado na inspeção *in loco*, relativamente à saúde, foi inferior àquele aferido na prestação de contas, fl. 116.

O prestador complementou sua defesa às fls. 123 a 162, analisada pela Unidade Técnica às fls. 164 a 172, que concluiu pela aplicação do disposto no inciso III do art. 240 da Resolução nº 12, de 2008 (RITCEMG).

Em nova manifestação, opinou o Órgão Ministerial, às fls. 173 a 179, pela rejeição das contas, assim como pelo desapensamento do Processo Administrativo nº 708.964, para exame da matéria remanescente.

É o relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 - PRELIMINAR**

Proponho seja excluído da relação processual o **Sr. Emerson Acácio Alves**, Presidente da Câmara Municipal de São João Del Rei, à época, eis que, apesar de ter sido citado para defender-se neste processo, a responsabilidade pelos atos de gestão e, conseqüentemente, pela prestação de contas ora sob exame é do Prefeito Municipal, **Sr. Nivaldo José de Andrade**.

### **II.2 - MÉRITO**

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

**DAS FALHAS APURADAS NO EXAME DAS EXECUÇÕES ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL E EM DEMONSTRATIVOS DO SIACE/PCA.**

Os dados remanescentes da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, constantes no relatório técnico inicial, devem ser disponibilizados à **Diretoria de Controle Externo dos Municípios** para planejamento das ações de fiscalização.

**DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Verifico, na análise técnica de fls. 09, 10, 92 e 93, que não ocorreram irregularidades na abertura de Créditos Orçamentários e Adicionais.

Nada obstante, mesmo diante da análise perfunctória da execução orçamentária, algumas ocorrências merecem 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 estabeleçam 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 **100%** dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **São João Del Rei**, 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 para a 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.

#### DOS GASTOS COM PESSOAL

Do exame da Unidade Técnica à fl. 18, ressei que foram cumpridos os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (**49,22%**, **47,63%** e **1,59%**, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente, percentuais esses apurados após as modificações registradas à fl. 18).

#### DO REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO



Do exame da Unidade Técnica, à fl. 11, ressei que foi observado o limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição da República de 1988, acrescido pelo Texto Magnó pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

Examinando os relatórios enviados por meio do SIACE/PCA/2001, constatei que houve impropriedade no preenchimento do Anexo XXI – Receitas Mensais para Verificação dos Limites Estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 25/2000, conforme abaixo discriminado.

Relativamente à “Receita da Câmara – Exercício Atual”, o valor apresentado no citado anexo, R\$32.885.763,00, difere daquele consolidado no código 01 – Câmara Municipal, no “Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada”, que foi de R\$611.313,70. Saliento que este último valor também foi demonstrado no relatório “Recursos Consignados para a Câmara Municipal” sob o título “Total de recursos autorizados para a Câmara”.

Quanto à “Arrecadação do Município – Exercício Anterior”, o valor registrado no Anexo XXI, R\$24.315.214,00, também diverge do montante apurado no “Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada” do exercício financeiro de 2000, R\$15.750.401,23.

Registro que, para comprovação dos fatos, faço juntar aos autos, cópia dos demonstrativos acima referenciados.

Diante do exposto, verifico que o repasse à Câmara Municipal no exercício financeiro em tela, **R\$611.313,70**, correspondeu a **3,88%** da arrecadação do Município no exercício anterior, que foi de R\$15.750.401,23, cumprindo-se o limite fixado no mencionado diploma legal.

#### DA APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Em atendimento às disposições do parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa nº 02, de 2009, deste Tribunal, alterada pela de nº 01, de 2010, os índices constitucionais relativos à aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do **ensino** e nas ações e serviços públicos de **saúde** passaram a ser objeto de exame nos autos do processo de prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que a matéria tenha sido examinada em processo de fiscalização próprio, cujos apontamentos técnicos serão trasladados para estes autos, para fins de apreciação.

Configurada a hipótese, passo a apreciar a aplicação dos mencionados índices apurados nos autos do respectivo **Processo Administrativo nº 708.964**, decorrente de inspeção ordinária, também de minha relatoria, em apenso.

Verifico, no relatório emitido pela equipe inspetora, às fls. 15, 16 e 815 a 829 do citado processo, que foi cumprido o índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do **ensino**, **R\$4.120.257,77**, correspondente a **25,28%** da receita base de cálculo, R\$16.295.879,54, ressaltando que esse índice foi apurado após os ajustes promovidos nos demonstrativos específicos da educação, em face de registros inadequados na apropriação das receitas e das despesas correlatas.

Saliento que o responsável não contestou os ajustes efetuados pela Unidade Técnica, razão pela qual foram mantidos os apontamentos no estudo à fl. 828.

Dessa forma, considero correto o índice de **25,28%**, atinente à aplicação de recursos no **ensino**, apurado na inspeção ordinária, Processo Administrativo nº 708.964, de minha relatoria, restando, pois, atendida a exigência constitucional.



Concernente à **aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde**, o total de gastos apurado na inspeção *in loco*, Processo Administrativo nº 708.964, em apenso, considerando-se as alterações efetuadas nos demonstrativos desse segmento, R\$1.736.916,75, equivalentes a 10,66% da receita base de cálculo, foi considerado, a princípio, regular pela equipe inspetora, às fls. 28 e 29.

No entanto, em face do parecer prévio emitido pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão de 24/8/2004, atinente à prestação de contas do Prefeito de São João Del Rei, exercício financeiro de 2000, Processo nº 641.582, que considerou como correta a aplicação de recursos nas ações de serviços públicos de saúde da ordem de 28,77% da receita base de cálculo, retornei os autos à Unidade Técnica para que promovesse nova análise deste item, visto que a aplicação mínima exigida para o exercício financeiro em tela era de 15%, fl. 830.

Em atendimento à determinação, a Unidade Técnica, no estudo de fls. 832 a 835, informou que, no Processo Administrativo nº 682.225, decorrente de inspeção ordinária no Município de São João Del Rei, exercício financeiro de 2000, que foi apurado o percentual de 15,61% da receita base de cálculo na saúde que, embora inferior ao índice de 28,77% verificado na PCA/2000, atendeu à exigência constitucional.

Assim, e considerando que é vedada a redução da aplicação de recursos nesse segmento, a Unidade Técnica, à fl. 834, retificou as informações de fls. 28, 29, 33, 826 e 828, consignando que o índice de aplicação de recursos na saúde aferido na inspeção *in loco*, Processo Administrativo nº 708.964, **10,66%**, ficou abaixo do mínimo constitucionalmente estabelecido no art. 77 do ADCT da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000, para o exercício financeiro de 2001, ou seja, 15% da receita base de cálculo.

Ratifico a informação da Unidade Técnica de fl. 834, considerando irregular e de responsabilidade do prestador a aplicação do índice de apenas **10,66%** da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de **saúde**, no exercício financeiro sob análise, apurada na inspeção ordinária, por violação às disposições legais acima citadas, porquanto a aplicação de recursos nesse segmento não poderia ter sido inferior aos 15% exigidos, uma vez que já havia sido aplicado, em 2000, o percentual de 28,77%.

Proponho recomendação **ao atual gestor** para que determine ao **responsável pelo Serviço de Contabilidade** estrita observância dos pertinentes atos normativos que orientam para o correto preenchimento dos relatórios do SIACE/PCA, objetivando evitar-se a reincidência de divergências que comprometam a fidedignidade dos demonstrativos e a validade das informações prestadas a este Tribunal.

Registro que os percentuais ainda não aferidos *in loco* 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.

### **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 nº 12, de 2008 (RITCEMG), proponho a emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas prestadas pelo **Sr. Nivaldo José de Andrade, Prefeito do Município de São João Del Rei, no exercício financeiro de 2001, tendo em vista o não cumprimento das disposições do inciso**



**III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, uma vez constatada a aplicação de apenas 10,66% dos recursos próprios nas ações e serviços públicos de saúde,** porquanto, no exercício financeiro de 2000, o Município demonstrou aplicação nesse segmento da ordem de 28,77%, e deveria, a partir de então, manter a alocação de recursos de, no mínimo, 15%.

Informo, por oportuno, que foram observados os demais índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, sendo que aqueles ainda não aferidos *in loco* poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

Registro que, em atendimento às disposições da Decisão Normativa nº 02, de 2009, deste Tribunal, alterada pela de nº 01, de 2010, considerei os índices constitucionais de aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do **ensino** e nas ações e serviços públicos de **saúde** apurados no **Processo Administrativo nº 708.864**, de minha relatoria, decorrente de inspeção ordinária realizada na Prefeitura Municipal de São João Del Rei, que se encontra **apensado provisoriamente** a estes autos, os quais correspondem respectivamente a **25,28% e 10,66%**, ressaltando que esse último não atendeu à exigência constitucional.

Considerando que o referido apensamento alcançou o propósito almejado de garantir ao gestor o acesso às informações relativas às aplicações de recursos nos segmentos da saúde e do ensino, garantindo-lhe o direito do contraditório e da ampla defesa, **proponho o desapensamento do Processo Administrativo nº 708.864, cujos autos deverão ser remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal para manifestação quanto à matéria remanescente nele versada.**

À vista da alteração dos **índices relativos ao ensino e à saúde** em cotejo aos informados no SIACE/PCA, comunique-se à **Diretoria de Controle Externo Municipal** para que promova os necessários ajustes no banco de dados inerente às contas do Chefe do Poder Executivo, mormente no **Sistema de Emissão de Certidão - SEC**, por meio do qual os jurisdicionados obtêm, eletronicamente, certidões concernentes à gestão municipal.

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, bem como que determine ao **responsável pelo Serviço de Contabilidade** estrita observância no preenchimento dos relatórios do SIACE/PCA, objetivando evitar reincidência de divergências que comprometam a fidedignidade dos demonstrativos e a validade das informações prestadas a este Tribunal. **E, ainda,** que promova adequado planejamento para a 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.



Os dados remanescentes da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, constantes no relatório técnico inicial, devem ser disponibilizados à **Diretoria de Controle Externo dos Municípios** para planejamento das ações de fiscalização.

Considerando que **a não aplicação do percentual mínimo de recursos nas ações e serviços públicos de saúde** 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**.

Essa 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 EM EXERCÍCIO, SEBASTIÃO HELVECIO:**

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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