



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n: **710304**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2005

Procedência: Prefeitura Municipal de Veredinha

Responsável: Vicente Alves de Freitas, Prefeito à época

Procurador(es): Agnaldo Corrêa da Silva, CRC/MG 18195; Anna Maria Coimbra, OAB/MG 107833, Marília Oliveira Rodrigues

Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães

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) Não se acolhe a prejudicial de mérito arguida pelo Ministério Público. 2) Emite-se 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 13,64%, o que representa uma aplicação a menor de 1,36% da receita base de cálculo (R\$4.118.878,87), e de 9,06% do mínimo constitucional de 15% (R\$617.831,83), correspondente a um valor anual de R\$55.917,09. 3) Fazem-se as recomendações constantes na fundamentação. 4) Encaminham-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender 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.

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:	710304
NATUREZA:	Prestação de Contas Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE:	Prefeitura Municipal de Veredinha
RESPONSÁVEL:	Vicente Alves de Freitas, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO FINANCEIRO:	2005
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 Veredinha, referente ao exercício de 2005, sob a responsabilidade do Sr. Vicente Alves de Freitas.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial irregularidade no repasse financeiro à Câmara Municipal, fl. 8.

O responsável foi regularmente citado e apresentou sua defesa, em 23/3/10, conforme documentação anexada às fls. 36 a 38, analisada pela unidade técnica, às fls. 40 a 43.

Em cumprimento à Decisão Normativa desta Corte nº 02/2009, determinamos, às fls. 47 e 48, citação do responsável, para que se manifestasse acerca da divergência no índice constitucional concernente à aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, apurado em inspeção *in loco*, Processo Administrativo nº 718190, e no índice apresentado nesta prestação de contas, à fl. 10.

A certidão de fl. 52 informa que o responsável, embora regularmente citado em 11/3/11 (AR, fl. 50), não apresentou defesa acerca da divergência no índice de aplicação na saúde.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 6 a 32, 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\$4.500.000,00, e empenhadas despesas no montante de R\$4.131.677,21;
- aplicação do índice constitucional relativo ao ensino (art. 212, CR/88), que correspondeu ao percentual de 25,21%, apurado na inspeção *in loco*, Processo Administrativo nº 718190, fl. 9;
- 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 27,93%, 27,86% e de 0,07% da receita base de cálculo.

O Ministério Público de Contas, às fls. 53 a 63, 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.

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 JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO TERRÃO:

Acompanho o Relator, mas com a seguinte fundamentação, que já é do conhecimento de V.Exas:

O Ministério Público de Contas discorre sobre as consequências da falta de emissão do parecer prévio no prazo de 360 dias, previsto no art. 180 da Constituição Estadual. Em prejudicial de mérito, entende que não deveria ser emitido o parecer prévio sobre as contas em exame, diante da decadência.

Indubitavelmente, o prazo de 360 dias para que o Tribunal emita o parecer prévio é de observância obrigatória para essa Corte. No entanto, entendo que o dever do órgão de controle externo de participar do processo de julgamento das contas não caduca com a extrapolação desse prazo, uma vez que, enquanto não realizado o julgamento político das contas, compete ao Tribunal de Contas o cumprimento do dever constitucional de emitir seu parecer técnico-jurídico a fim de orientar o Legislativo tecnicamente no processo de julgamento das contas do chefe do Poder Executivo.

Com efeito, tratando-se de prazo peremptório, há que se destacar a consequência jurídica que advém de sua desobediência, consubstanciada na possibilidade de a

Câmara Municipal promover o julgamento das contas sem o parecer técnico do Tribunal de Contas.

Dessa forma, como não há nos autos notícias de que a Câmara Municipal tenha iniciado o julgamento das contas em exame, entendo que o decurso do prazo fixado no art. 180 da Constituição Estadual não impede, nem desonera esse Tribunal do dever de emitir o parecer prévio.

Em face do exposto, rejeito a prejudicial de mérito arguida pelo Ministério Público de Contas.

SUPERADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO ARGUIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, NOS TERMOS DA PROPOSTA DE VOTO TRAZIDA PELO RELATOR.

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 – LOA

A Lei Orçamentária nº 173, de 16/12/2004, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$4.500.000,00, e, em seu art. 4º, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 50% (cinquenta por cento), equivalente a R\$2.250.000,00, conforme fls. 18 e 20 a 22.

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. [...]

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

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.

2.2.2 Execução Financeira

À fl. 8, a unidade técnica apontou que o repasse financeiro do Município à Câmara Municipal não obedeceu ao limite previsto no art. 29-A, I, da Constituição da República de 1988, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25/00, uma vez que foi **repassado R\$240.000,00**, superando o limite constitucional de **8% (R\$222.439,96)** sobre a arrecadação do município apurada pela unidade técnica no exercício anterior (R\$2.780.499,51). Portanto, houve um percentual excedente de 0,63%, o que representou um repasse a maior no valor de R\$17.560,04.

Apontou ainda, à fl. 8, uma divergência no montante de R\$2.029.265,09, no confronto do valor de arrecadação informado pelo município, de R\$4.809.764,60, com o apurado na prestação de contas do exercício anterior, no valor de R\$2.780.499,51.

O defendente, à fl. 36, alegou que o valor utilizado como base de cálculo para o repasse foi o montante de R\$4.809.764,60 e que, portanto, o valor repassado obedeceu ao limite legal autorizado.

Em seu reexame, à fl. 41, a unidade técnica ratificou a irregularidade, tendo em vista que não houve comprovação do valor da arrecadação informada pelo defendente.

Compulsando os autos, às fls. 24 a 26 e 41, verifica-se que a unidade técnica deduziu da base de cálculo a receita para formação do FUNDEF no montante de R\$475.619,67. Ressalta-se que, no período de 2000 a 2006, houve divergências no âmbito desta Casa, quanto a serem computados ou não os recursos relativos ao FUNDEF na receita base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo Municipal. Contudo, conforme novo entendimento exarado na Decisão Normativa n. 006/2012, publicada no Diário Oficial de Contas em 01/10/2012, este Tribunal decidiu que a contribuição municipal para o FUNDEF ou FUNDEB, custeada com recursos próprios do município, deve integrar a base de cálculo do repasse de recursos à Câmara Municipal.

Sendo assim, e com base nas informações constantes dos autos, tem-se que a não dedução dos **recursos relativos ao FUNDEF** na receita base de cálculo, no valor de **R\$475.619,67**, confirma que o repasse financeiro à Câmara Municipal obedeceu ao limite previsto no art. 29-A, I, da CR/88, uma vez que **foi repassado o valor de R\$240.000,00**, conforme fl. 8, dentro do **limite constitucional de 8%, no valor de R\$260.489,53**, sobre a arrecadação do Município no exercício anterior

(**R\$3.256.119,18**), de acordo com o demonstrativo apresentado na prestação de contas, às fls. 25 e 26, Arrecadação Municipal Conforme Art. 29-A da Constituição Federal.

2.2.3 Aplicação de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde

A unidade técnica em seu exame inicial, à fl. 10, informou que a Administração Municipal aplicou **15,41%** da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de **saúde**, obedecendo ao percentual mínimo exigido no art. 77, inciso III, ADCT da Constituição da República de 1988. Entretanto, no **Processo Administrativo nº 718190** foi apurado o percentual de **13,64% na saúde**, conforme fls. 11 e 12 daqueles autos.

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. 47 e 48, e 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, embora regularmente citado, não apresentou defesa acerca da divergência no índice de aplicação na saúde, conforme certidão à fl. 52, razão pela qual juntamos aos presentes autos, às fls. 64 a 79, cópias de folhas do Processo Administrativo nº 718190, referentes ao relatório de inspeção, à defesa apresentada naqueles autos e ao reexame técnico.

A unidade técnica, às fls. 64 e 65, quando da inspeção ordinária, glosou da receita base de cálculo o valor de R\$9.102,82, referente a registros indevidos na receita (fl. 66); e impugnou ainda dos gastos em saúde despesas computadas incorretamente, no valor de R\$125.851,49 (fls. 68 a 70). Assim, **concluiu que foi aplicado** nas ações e serviços públicos de **saúde**, o montante de **R\$561.914,74**, representando **13,64%** da receita base de cálculo (R\$4.118.878,87).

O defendente, às fls. 74 e 75, alegou nos autos de inspeção ordinária, que os técnicos atestaram, juntamente com o contador da prefeitura municipal, aplicação no valor de R\$678.624,89, acima do mínimo constitucional exigido, conforme certidão à fl. 71.

Alegou também o defendente, às fls. 74 e 75, que os empenhos glosados não foram computados pelo Município como aplicação em saúde, por serem referentes a despesas com saneamento básico, mas que, no entanto, conforme previsão do inciso IV, art. 3º, da IN 11/2003 poderiam ter sido somados aos gastos em saúde.

Em sede de reexame no processo de inspeção ordinária, fls. 76 a 79, a unidade técnica esclareceu, inicialmente, que a certidão assinada pelos técnicos e contador, à fl. 71, originou-se de documentos apresentados na fase inicial da inspeção e que, vencida esta etapa, realizou-se a análise da pertinência das despesas, apurando-se a aplicação no percentual de 13,64%.

A unidade técnica ressaltou, ainda, que a Resolução do Conselho Nacional da Saúde nº 322/2003 determinava que as despesas com saneamento básico só poderiam ser consideradas como gastos com saúde quando diretamente associadas ao controle de vetores, às ações de pequenas comunidades ou em nível domiciliar ou a outras ações fixadas pelo Conselho. E constatou que os empenhos listados às fls. 68 a 70 e glosados dos gastos em saúde, foram classificados na função Saneamento Básico e não estão associados às disposições da Resolução nº 322/2003 do CNS, concluindo, portanto, pela manutenção da irregularidade na aplicação de recursos na saúde.

Anuindo com a unidade técnica, entendo que as despesas glosadas, referentes à energia elétrica para o sistema de abastecimento de água, serviços de eletricidade nas bombas

de água, combustível e manutenção do caminhão pipa, dentre outras, não devem ser computadas para fins de cumprimento da aplicação mínima constitucional em ações e serviços públicos de saúde.

De fato, o inciso IV do art. 3º da IN 11/03 previa o cômputo de despesas com formulação da política e ações de saneamento básico, mas essas despesas deveriam estar alinhadas com a Lei nº 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, ou seja, deveriam estar limitadas ao campo de atuação do Sistema Único de Saúde – SUS, o que não foi comprovado nos autos.

Isto posto, verifica-se que o **percentual relativo à saúde** apurado representa uma aplicação a menor de, aproximadamente, **1,36% da receita base de cálculo** (R\$4.118.878,87), e de **9,06% do limite constitucional** de 15% (R\$617.831,83), o que corresponde a um valor anual de R\$55.917,09.

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 13,64%**, o que representa uma aplicação a menor de **1,36% da receita base de cálculo** (R\$4.118.878,87), e de **9,06% do mínimo constitucional** de 15% (R\$617.831,83), correspondente a um valor anual de R\$55.917,09, 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, 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 JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO TERRÃO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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