



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **697722**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2004

Procedência: Prefeitura Municipal de Volta Grande

Responsável: Ely Alves Quintão, Prefeita à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Elke Andrade Soares de Moura Silva

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, com fulcro no art. 45, III, da Lei Complementar n. 102/08, tendo em vista que o Município aplicou na saúde o percentual de 13,73%, o que representa uma aplicação a menor de 1,27% da receita base de cálculo (R\$4.744.686,14), e de 8,48% do mínimo constitucional de 15% (R\$711.702,92), correspondente a um valor anual de R\$60.337,92, irregularidade que configura falha grave de responsabilidade do gestor. 2) Faz-se recomendação constante na fundamentação. 3) Encaminham-se os autos 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. 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:

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Volta Grande, referente ao exercício de 2004, sob a responsabilidade do Sr^a. Ely Alves Quintão.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial, às fls. 5 a 45, irregularidade quanto ao repasse à Câmara Municipal. As demais ocorrências, sintetizadas às fls. 19 e 20, não fazem parte do escopo dos itens considerados para emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

A responsável foi regularmente citada, em 23/1/06 (AR, fl. 49), e apresentou sua defesa em 6/2/06 e 7/2/06, conforme documentação às fls. 51 a 60 e 63 a 100.

Em cumprimento à Decisão Normativa desta Corte nº 02/2009, determinei, em 31/5/10, às fls. 108 e 109, citação da responsável, para que se manifestasse acerca das divergências nos índices constitucionais concernentes à aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, apresentados no Processo Administrativo n. 724566 (Inspeção Ordinária n. 700769) e nesta prestação de contas, nos percentuais de 13,73% e 16,09%, respectivamente. A responsável apresentou suas alegações, em 20/7/10, às fls. 112 a 115 (AR, fl. 111).

A unidade técnica analisou os argumentos apresentados em defesa, às fls. 117 a 121, e sanou o apontamento quanto ao repasse ao Poder Legislativo, pois incluiu na base de cálculo o valor referente ao FUNDEF, e ainda concluiu pela irregularidade na aplicação de recursos na saúde, considerando que a inspeção ordinária realizada no Município apurou o percentual de 13,73% inferior, portanto, ao mínimo exigido pela Constituição da República/88.

De acordo com os estudos da unidade técnica, às fls. 3 a 45 e 117 a 121, 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\$5.231.018,24, e empenhadas despesas no montante de R\$5.227.912,40, conforme fl. 6;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 7,52% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional, fl. 119;
- aplicação do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CR/88) que correspondeu ao percentual de 26,02%, conforme apurado na inspeção, Processo Administrativo n. 724566 fl. 16;
- 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 44,97%, 41,90% e de 3,07% da receita base de cálculo.

O Ministério Público de Contas, às fls. 123 a 129, em parecer da lavra da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva, 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 Aplicação de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde

Por determinação expressa no parágrafo único do art. 1º e no art. 2º da Decisão Normativa 02/2009 desta Casa, foi restabelecido o contraditório à responsável, às fls. 108 e 109, 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.

A unidade técnica em seu exame inicial, às fls. 16 e 25, informou que a Administração Municipal aplicou **16,09%** da receita base de cálculo de R\$4.744.187,47, nas ações e serviços públicos de saúde, obedecendo ao percentual mínimo exigido no inciso III do at. 77 do ADCT, com redação dada pelo art. 7º da EC 29/00. À fl. 17, a unidade técnica informou ainda que foi apurada em inspeção *in loco* o percentual de **13,73%**.

Na **inspeção ordinária** – Processo Administrativo nº 724566, conforme cópias anexadas aos presentes autos às fls. 130 e 131, a unidade técnica informou que foi **aplicado** na saúde o total de **R\$651.365,00**, o que representou o **percentual de 13,73%** da receita base de cálculo apurada na inspeção, no valor de **R\$4.744.686,14**, portanto, o limite constitucional não foi cumprido. Informou ainda que foram **impugnadas despesas** no total de **R\$112.017,27**, consideradas como gastos indevidos nas ações e serviços públicos de saúde, conforme cópias anexadas às fls. 134 a 149.

A responsável em sua justificativa, às fls. 112 a 114, esclareceu, em síntese, que as despesas glosadas pela equipe inspetora são decorrentes de serviços médicos, diárias, taxas hospitalares, materiais e medicamentos realizados em pacientes do município de Volta Grande, no Hospital São José do Avaí, situado no Município de Itaperuna, no Estado do Rio de Janeiro. Argumentou também que a ausência de comprovação do domicílio do paciente e da fatura que relaciona, individualmente, os valores dos serviços prestados, não tem o condão de descaracterizar as despesas realizadas como sendo da área de saúde pública.

A unidade técnica, à fl. 118, esclareceu que não foram acatados os argumentos apresentados pela defesa, uma vez que apenas as notas fiscais emitidas pelo Hospital São José do Avaí não permitem a verificação da natureza e a amplitude dos serviços prestados e que a exigência de prestação de contas decorre de preceito constitucional (art. 70 da CR/88), devendo a Administração Municipal (Órgão responsável pela Saúde), requisitá-la à concedente por meio de documentação hábil. Por tais motivos, a unidade técnica **ratificou a apuração do índice de 13,73%** nas ações e serviços públicos de saúde, conforme apurado nos autos do Processo de n. 724566.

Quanto à **falta de apresentação da prestação de contas dos serviços hospitalares prestados**, fato motivador da glosa por parte da equipe inspetora, **no valor de R\$112.017,27, é inoldável a exigência da competente prestação de contas.**

Compulsando os autos do **Processo n. 724566**, cópias anexadas aos presentes autos às fls. 252 a 265, notas de empenhos acompanhadas das notas fiscais de prestação de serviços, totalizando **R\$112.017,27**. Tais despesas foram pagas com os cheques ns. 000.284; 000.292; 000.312; 000.352; 000.375; 000.840 e 000.878, todos do Banco BANCOOB, Agência n. 735-8, conforme registros nas respectivas notas de empenho.

Verificou-se que os empenhos da despesa foram emitidos com a indicação nominal do credor (“Conferência São José do Avaí”, inscrita no CNPJ sob n. 29.640.612/0001-20, mantenedora do “Hospital São José do Avaí”), a importância da despesa e a dedução desta do saldo da dotação própria (art. 61 da Lei 4.320/64).

Constata-se ainda, à fl. 115, cópia de declaração prestada pela “Conferência São José do Avaí” de **13 de julho de 2010**, assinada pela administradora da instituição, Izabel Cristina Martins Andrade que, em síntese, informou que as despesas realizadas pelo Município de Volta Grande durante o **exercício de 2004** junto ao “Hospital São José do Avaí”, se referem a serviços prestados na área de saúde, em atendimento à sua população. Respectiva declaração informa que, em virtude de enchentes registradas durante vinte dias do **ano de 2009** no município de Itaperuna, (onde está situada a instituição hospitalar), foi destruída parte dos arquivos em que estavam os documentos relacionados com o **exercício de 2004**, impossibilitando acesso aos relatórios daquela época, com a indicação da comprovação do domicílio de pacientes atendidos e da fatura que relacione os serviços prestados e respectivos valores individuais, não sendo possível atender à solicitação da então Prefeita Ely Alves Quintão.

Não há nos autos, porém, elementos esclarecedores de que se trata de despesa realizada por meio de **contrato de prestação de serviços** ou por **convênio** entre o Município e a “Conferência São José do Avaí”, mantenedora do “Hospital São José do Avaí”, cuja sede está no Município de Itaperuna, no Estado do Rio de Janeiro, a uma distância de 115 km¹ do Município de Volta Grande.

Salienta-se que a prestação de contas é mandamento constitucional para toda a pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República.

Independentemente do repasse feito e da natureza da despesa, se decorrente de contraprestação de serviços ou de cumprimento de termos de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração, a prestação de contas é inarredável, por mandamento legal e constitucional.

A alegação de que houve fato da natureza capaz de impossibilitar a comprovação da liquidação da despesa, com a juntada da relação nominal dos beneficiados do dispêndio efetuado pelo Município, não coaduna com o disposto no art. 63 da Lei n. 4.320/64, uma vez que deveria ser exigida, concomitantemente, quando dos pagamentos efetuados durante o exercício de 2004. Não é razoável alegar impossibilidade de se liquidar uma despesa após já passados mais de cinco anos do seu efetivo pagamento. A liquidação da despesa, neste caso, se materializa no momento da efetiva prestação do serviço.

Acrescenta-se, ainda, que a **Instrução Normativa n. 08/2003**, de 17 de dezembro de 2003, deste Tribunal de Contas, vigente à época, estabelecia em seu art. 1º, que os documentos relacionados à execução de despesas pelos Municípios serão examinados “in loco” quanto à sua legalidade e obediência aos demais princípios constitucionais.

¹ Disponível em <http://maps.google.com.br/maps?hl=pt-BR&tab=wl>. Consulta em 23 nov. 2012

O mesmo ato normativo desta Corte, nos incisos V, IX, X e XIV do seu art. 2º enfatiza que será examinada, em especial, a aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde; os convênios e as transferências de recursos, bem como as prestações de contas e/ou tomadas de contas das entidades beneficiárias; as concessões de auxílios a pessoas físicas e jurídicas e a observância aos dispositivos constitucionais e legais pertinentes.

Ressalta-se, também, que a citada IN n. 08/2003, em seu art. 4º estabelece que a concessão de subvenções, auxílios e transferências de recursos a pessoas físicas e jurídicas deverá atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, estar prevista na lei orçamentária anual e em lei específica, com a identificação dos favorecidos e respectivos valores, sem prejuízo da assinatura de termo de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere e de sua devida prestação de contas.

Nos termos da mencionada IN n. 08/2003, em seu art. 6º, constitui obrigação do Município o agrupamento, em separado, das notas de empenho e comprovantes de despesas com as ações e serviços públicos de saúde, realizadas com recursos de impostos e transferências, excetuando-se aquelas realizadas com recursos vinculados (SUS, PAB, PSF, outros), conforme disposto em Instrução Normativa específica; (inciso VI); demonstração de liquidação das despesas, com a devida identificação dos responsáveis correspondentes e competentes assinaturas; e quitação, com a correta e devida identificação dos favorecidos ou beneficiários, (inciso VII).

Assim, verifica-se que, conforme apurado na inspeção ordinária *in loco*, o Município não comprovou efetivamente a aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, por meio do repasse efetuado à Conferência São José do Avaí, inscrita no CNPJ sob n. 29.640.612/0001-20, mantenedora do Hospital São José do Avaí.

Isto posto, verifica-se que o percentual relativo à saúde apurado na inspeção ordinária *in loco* de 13,73% representa uma aplicação a menor de 1,27% da receita base de cálculo (R\$4.744.686,14), e de 8,48% do limite constitucional de 15% (R\$711.702,92), o que corresponde a um valor anual de R\$60.337,92.

Ressalta-se que o não cumprimento do percentual mínimo exigido na aplicação da saúde configura-se em falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no art. 77, III, do ADCT da CR/88 com redação dada pelo art. 7º da EC 29/00.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de voto

Por tudo que dos autos consta adoto o entendimento pela EMIÇÃO 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 13,73%, o que representa uma aplicação a menor de 1,27% da receita base de cálculo (R\$4.744.686,14), e de 8,48% do mínimo constitucional de 15% (R\$711.702,92), correspondente a um valor anual de R\$60.337,92, 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

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.

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.