



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo nº: **709831**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2005

Procedência: Prefeitura Municipal de Januária

Responsável: João Ferreira Lima, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Sara Meinberg

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) Deixa de acolher a preliminar arguida de carência da ação em razão da ilegitimidade da parte. 2) No mérito, 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 13,95%, o que representa uma aplicação a menor de 1,05% da receita base de cálculo (R\$16.027.676,68), e de 6,98% do mínimo constitucional de 15% (R\$2.404.151,50), correspondente a um valor anual de R\$175.199,21, 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) Fazem-se recomendações constantes na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária. 4) Encaminham-se os autos 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. 5) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante no SGAP)

Sessão do dia: 11/12/12

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO: 709831
NATUREZA: Prestação de Contas Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Januária
RESPONSÁVEL: João Ferreira Lima, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2005
RELATOR: Licurgo Mourão
REPRESENTANTE DO MPC: Procuradora Sara Meinberg

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Januária, referente ao exercício de 2005, sob a responsabilidade do Sr. João Ferreira Lima.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial, à fl. 8, irregularidade no repasse financeiro à Câmara Municipal. As ocorrências apontadas na consolidação das contas do Instituto de Previdência Municipal, nas contas do Executivo Municipal, no quadro de apuração de receita e despesa, no balanço patrimonial, na dívida flutuante, na dívida fundada, nas variações patrimoniais, nas contribuições previdenciárias, no relatório de controle interno, no confronto entre os dados da prestação de contas apresentada e os demonstrativos dos relatórios de gestão fiscal e do sistema demonstrativos do ensino – SIDE e nos recursos recebidos do FUNDEF e sua aplicação, sintetizadas à fl.21, não fazem parte do escopo dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

O responsável foi regularmente citado, em 6/12/06, e o AR juntado aos autos em 13/12/06, à fl. 116. A defesa foi apresentada em 29/01/07, cuja documentação foi juntada às fls. 119 a 132. Por determinação do Relator, às fls. 140 e 141, foi juntada a documentação de fls. 137 a 139, do Presidente da Câmara Municipal de Januária.

Tramita nesta Casa o Processo Administrativo n. 728732, decorrente de inspeção no Município, referentes ao exercício ora em exame, cujo escopo incluiu a verificação dos limites constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos da saúde.

A Decisão Normativa 02/2009, de 5/12/09, em seu art. 1º, parágrafo único, determina que os índices constitucionais relativos ao ensino e à saúde apurados em inspeção serão apreciados, exclusivamente, nos autos da prestação de contas.

O Relator restabeleceu o contraditório, às fls. 152 e 152, e o responsável foi citado em 15/12/10, cujo AR foi juntado aos autos em 28/01/11, à fl.155, e apresentou defesa em 16/02/11, às fls. 157 a 163, que foi examinada pela unidade técnica que ratificou as irregularidades no repasse à Câmara Municipal apontada no exame inicial e na aplicação nas ações e serviços públicos de saúde, apurados em inspeção *in loco*, conforme relatório às fls. 165 e 166.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 5 a 21, 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\$29.438.000,00, e empenhadas despesas no montante de R\$28.949.221,16;
- aplicação dos índices constitucionais relativos ao ensino (art. 212 da CR/88), pois foi aplicado o percentual de 27,13% (apurado *in loco* Processo Administrativo n. 728732);
- 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 41,37%, 39,07% e de 2,30% da receita corrente líquida.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 125 a 128, em parecer da lavra da Procuradora Sara Meinberg, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

É o relatório.

2. Fundamentação

2.1 – Preliminar

Em sede de preliminar, o defendente salientou, à fl. 158, “que fora prefeito municipal no período de 01/01/05 a 20/04/07, momento que sempre procurou agir em conformidade ao que determina o direito positivo e igualmente respeitar as determinações legais, especialmente no que tange às prestações orçamentárias municipais, em total obediência aos ditames da legislação administrativa vigente.” (sic).

Informou que “em 20/04/2007, foi afastado do cargo de prefeito municipal de Januária/MG, não tendo conhecimento dos atos praticados pelo prefeito posterior acerca do procedimento correto para o trâmite da prestação de contas.” (sic).

Aduziu, à fl. 158, que pelo afastamento do cargo de prefeito municipal de Januária e principalmente por não ter praticado nenhuma ação contrária à legislação vigente, é carecedor de ação.

Discorreu sobre as condições da ação, ou seja, o interesse de agir, a legitimidade das partes e a possibilidade jurídica do pedido. No tocante à legitimidade da parte, fl. 159, alegou, *in verbis*, que:

Não participou de nenhuma maneira na gestão executiva de outros prefeitos de Januária/MG, e à época em que foi gestor, além de não ser, aquele momento, oportuno para realizar a prestação de contas, resta desativado de dúvidas que o mesmo é parte ilegítima neste procedimento.

Ressalta-se novamente que o Sr. João Ferreira Lima ficou a frente do executivo municipal de Januária/MG de 01/01/05 até 20/04/07.

Destarte, resta claramente delineado a ILEGITIMIDADE PROCESSUAL devendo o mesmo ser excluído do pólo passivo do presente procedimento investigatório.

Inicialmente, cumpre ressaltar que somente haveria carência de ação se não preenchido ao menos uma das condições exigidas, ou seja, ou legitimidade das partes, interesse de agir ou possibilidade jurídica do pedido.

No Código de Processo Civil, as condições da ação e os pressupostos processuais são requisitos de admissibilidade para o julgamento do mérito. Nos termos do magistério de Arruda Alvim¹, os pressupostos processuais, as condições da ação e o mérito são as

¹ ARRUDA ALVIM, E. Curso de direito processual civil. São Paulo: RT, 1999. v. I

categorias fundamentais da ciência do processo, que se estruturam com vistas à lide, ao processo e à ação.

Pode-se dizer que o juiz, antes de apreciar e julgar o mérito deve verificar se a relação jurídica processual foi instaurada e teve sua evolução regularmente constituída (pressupostos processuais), ou seja, se o direito de ação foi exercido de forma regular perante o caso concreto (condições da ação).

No que tange especialmente à legitimidade da parte, também conhecida como legitimidade ad causam, deve-se ter em mente a titularidade a ser observada nos polos ativo e passivo da demanda.

Dispõe o art. 3º do Código de Processo Civil que para propor ou contestar uma ação é necessário ter interesse e legitimidade, ou seja, somente os titulares da relação jurídica futuramente sub judice, de direito material, interposta em juízo é que podem demandar. Parte legítima é a pessoa que figura no processo, idêntica à pessoa que seria a pretensa titular da relação jurídica de direito material e que vem a ocupar na demanda, a posição correspondente que vem adquirir no processo.

Assim, a legitimidade é uma atribuição específica para servir a um agir concreto, que é atribuída exclusivamente pelo direito objetivo aos titulares da lide, podendo em certas ocasiões, ser conferido a outras pessoas que não integram diretamente a relação jurídica afirmada em juízo.

A CE/89, a seu turno, estabelece nos arts. 76 e 180, que compete ao Tribunal de contas emitir parecer prévio sobre as contas do chefe do executivo, prestadas anualmente, *in verbis*:

Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, **será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:**

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sobre elas emitir parecer prévio, em sessenta dias, contados de seu recebimento;

[...]

Art. 180 [...]

§ 4º – **O Tribunal de Contas exercerá, em relação ao Município e às entidades de sua administração indireta, as atribuições previstas no art. 76 desta Constituição**, observado o disposto no art. 31 da Constituição da República.

Nessa esteira, considerando que o senhor João Ferreira Lima ocupava o cargo de Prefeito no exercício de 2005, figurando como Responsável pela prestação de contas, não há que se falar em ilegitimidade desse para figurar como parte nos presentes autos. Mais, vê-se da peça acostada às fls. 159 que o próprio defendente informa que esteve à frente do Poder Executivo municipal no período de 01/01/05 a 20/04/07.

Assim, considerando que a prestação de contas ora em exame refere-se ao exercício financeiro de 2005, período no qual o Sr. João Ferreira Lima, ocupou a chefia do Poder Executivo Municipal conforme comprovado nos autos, sendo o responsável pelas contas em apreço, deixo de acolher a preliminar erigida de carência da ação em razão da ilegitimidade da parte.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Em preliminar, acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator na preliminar.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também estou de acordo.

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

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 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.

2.2.1 Lei Orçamentária Anual

A unidade técnica, em exame inicial às fls. 06 e 28, informa que a Lei Orçamentária Anual, aprovada sob o n. 2.032 de 28/12/04 estimou a receita e fixou a despesa em igual valor de **R\$29.438.000,00**, e, em seu art. 4º, autorizou a abertura de créditos suplementares no percentual de **30%** das dotações orçamentárias.

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 Furtado², o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

² 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 o projeto da LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, o faça o mais próximo da realidade do município, com o intuito de se evitar percentuais elevados de suplementação orçamentária.

2.2.2 Repasse à Câmara Municipal

A unidade técnica apontou, à fl. 08, 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 o valor de **R\$1.165.086,48**, superando o limite constitucional de 8% (**R\$1.028.465,01**) sobre a arrecadação do município apurada pela unidade técnica no exercício anterior (**R\$12.855.812,62**). Constatou, ainda, um percentual excedente de **1,06%**, o que representou um repasse a maior no valor de **R\$136.621,47**.

O defendente, em síntese, à fl. 120, aduziu que a irregularidade foi decorrente da dedução da contribuição do FUNDEF da receita base de cálculo e, que o assunto só se tornou pacífico dentro do Tribunal de Contas na Sessão do dia 06/04/05, com a decisão prolatada pelo Pleno no Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 685116 e, que só teve conhecimento pela leitura da publicação na Revista do Tribunal em meados de 2005.

A unidade técnica, em sede de reexame, à fl. 167, não acolheu as razões da defesa e ratificou o apontamento do exame inicial sob o fundamento de que as consultas n. 680445 e 673314 respondidas em 2003 e as de n. 638980 e 642575 ambas de 2001 foram no sentido de que a receita do FUNDEF não devia ser considerada na base de cálculo do limite de repasse à Câmara Municipal e que o Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 685116, que originou a Súmula 102, apenas concretizou um entendimento que já era exarado há tempos pelas Câmaras deste Tribunal.

Verifica-se que a unidade técnica excluiu da receita base de cálculo o montante retido do FUNDEF no valor de **R\$1.798.132,13**, de acordo com o demonstrativo “Arrecadação Municipal Conforme Art. 29A da Constituição Federal”, às fls. 103, considerando, assim, como base de cálculo o montante de **R\$14.653.944,75**.

Importante salientar que, no período de 2000 a 2006, houve divergências no âmbito desta Casa, quanto ao cômputo dos 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, de 26/09/2012, publicada no Diário Oficial de Contas de 1º/10/2012, este Tribunal decidiu que o valor correspondente à contribuição do Município ao FUNDEF, não deve ser deduzido da base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República de 1988, para efeito de repasse à Câmara Municipal (art. 1º).

Sendo assim, com base na Decisão Normativa n. 06/2012, refazendo os cálculos e considerando a não dedução dos recursos relativos ao FUNDEF, no valor de **R\$1.798.132,13**, constata-se 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\$1.165.086,48**, que representou um percentual de **7,95%** sobre a arrecadação do Município no exercício anterior, no valor de **R\$14.653.944,75**, sendo o limite constitucional de 8% no valor de **R\$1.172.315,58**.

2.2.3 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, 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, com suporte nos dados extraídos das demonstrações contábeis, informados no SIACE/PCA/2005, apresentadas pela Administração Municipal, em exame inicial, às fls. 17 e 26, apurou uma aplicação nas ações e serviços públicos de **saúde** no montante de **R\$2.407.566,76**, correspondente ao percentual de **15,02%** da **receita base de cálculo** no total de **R\$16.027.676,68**.

Em suas considerações, às fls. 17 e 27, a unidade técnica excluiu do programa 045 – Assistência Médica, o valor de R\$136.331,03, referente a recursos de convênios. Em consulta ao SIACE/PCA/2005, cópia às fls. 176 e 177, conforme demonstrativos relativos a gasto com saúde, verifica-se que **a Administração Municipal informou uma aplicação de R\$2.543.897,79**, correspondente ao **percentual de R\$15,87%**. Assim, a exclusão efetuada pela unidade técnica causou impacto na aplicação em saúde, reduzindo-a para R\$2.407.566,76 e, com isso, o percentual, também, foi reduzido para **15,02%**.

Ainda, de acordo com as determinações desta Casa, a unidade técnica informou, à fl. 17, que foi **apurado na inspeção in loco** Processo nº 710928 (Processo Administrativo nº 728732), **o índice de 11,15%**, aplicado nas ações e serviços públicos de saúde. Anexamos a esta prestação de conta, cópias do respectivo processo quanto ao item ora analisado, às fls. 178 a 184.

Em preliminar, o defendente, à fl. 159, informou que ficou à frente do Executivo Municipal de Januária no período de 01/01/05 até 20/04/07 e alegou ilegitimidade processual e, por este motivo, requereu sua exclusão do pólo passivo deste processo.

No mérito, o defendente, às fls. 159 a 162, em síntese, aduziu que sempre agiu em conformidade com o que determinam as leis vigentes e a boa administração e que, caso tenha viabilidade as irregularidades apontadas neste processo, elas deveriam ser imputadas a quem realmente descumpriu a lei.

Aduziu, por fim, que nada de irregular pode lhe ser imputado, uma vez que na sua gestão preservou de todas as maneiras o interesse público, tomando as providências para execução de obras, em observância aos princípios legais e administrativos buscando os melhores resultados e citou a Resolução n. 12/2008 deste Tribunal, os artigos 31 e 74 da CR/88 e a Lei Orgânica do Município de Januária.

Em sede de reexame, às fls. 165 e 166, a unidade técnica ratificou o índice apurado na inspeção *in loco* tendo em vista que não foram apresentados elementos que sanassem a irregularidade.

De fato, anuindo com a unidade técnica, não prosperam as razões aduzidas pelo defendente nas preliminares, pois sua gestão abrangeu todo o exercício de 2005, conforme informações nos autos, às fls. 3 e 5, sendo esta prestação de contas de sua responsabilidade, fato que confirma sua legitimidade passiva neste processo e, no mérito, não apresentou nenhuma alegação e ou documento que retificasse a irregularidade.

Na inspeção realizada *in loco* no Município a equipe de inspeção apontou que a Administração Municipal apresentou despesas realizadas com saúde e pagas com recursos próprios no total de **R\$2.061.042,48**, e ainda tinha a pagar em depósitos de terceiros na dívida flutuante, o valor de **R\$175.199,21**, conforme certidão de 30/03/06, à fl. 184.

À fl. 180, a equipe de inspeção informou que o valor de **R\$175.199,2** foi inscrito pelo Município como despesas de saúde, pois constava como de credores da Secretaria Municipal de Saúde, em 31/12/2005, e que em sua análise tal valor foi considerado como restos a pagar processados.

Assim, foi apurada pela equipe de inspeção, no tocante à saúde, uma aplicação no montante de **R\$2.236.241,69**, correspondente ao percentual de **13,95%** da receita base de cálculo, no valor de **R\$16.027.676,68**, conforme fl. 181.

Com a apuração destes valores, o **limite constitucional de 15%** (quinze por cento) corresponde a **R\$2.404.151,50**. Desta forma, comparando o valor aplicado de **R\$2.236.241,69** com o seu limite constitucional, verifica-se que deixou de ser aplicado na saúde o montante de **R\$167.909,81**, representando, aproximadamente, os percentuais de **1,05% da receita base de cálculo**, e de **6,98% do mínimo constitucional**.

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 **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 13,95%**, o que representa uma aplicação a menor de **1,05% da receita base de cálculo** (R\$16.027.676,68), e de **6,98% do mínimo constitucional** de 15% (R\$2.404.151,50), correspondente a um valor anual de R\$175.199,21, descumprindo o disposto no art. 77, III, do ADCT, com redação dada pelo art. 7º da EC 29/00, irregularidade que



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

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:

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.