Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **697477**
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Exercício: 2004
Apenso: Processo Administrativo n. **707785**
Procedência: Prefeitura Municipal de Divinolândia de Minas
Responsável: José Longuinhos de Figueiredo, Prefeito à época
Procurador(es): Loyanna de Andrade Miranda, OAB/MG 111202
Representante do Ministério Público: Sara Meinberg
Relator: Auditor Gilberto Diniz
Sessão: 07/03/2013

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 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 art. 212 da Constituição Federal de 1988, uma vez constatada a aplicação de apenas 19,64% dos recursos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino. 2) Informa-se que foram observados os índices e limites constitucionais e legais examinados, relativos à aplicação de recursos na saúde, ao repasse ao Poder Legislativo, bem como às despesas com pessoal, sendo que aqueles ainda não aferidos *in loco* poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal. 3) 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 nos autos do processo de inspeção ordinária n. 707.785, decorrente de inspeção ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Divinolândia de Minas, que se encontra apensado provisoriamente nos autos do processo, os quais correspondem, respectivamente, a 19,64% e 17,76%, ressaltando que o primeiro não atendeu à exigência constitucional. 4) Considerando-se 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, assegurando-lhe o direito do contraditório e da ampla defesa, determina-se o desapensamento do Processo Administrativo n. 707.785, após o trânsito em julgado desta deliberação, devendo o citado processo ser remetido ao Ministério Público junto ao Tribunal, para manifestação quanto à matéria remanescente nele versada. 5) Comunica-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, à

vista da alteração dos índices relativos ao ensino e à saúde em cotejo aos informados no SIACE/PCA. 6) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo pelo órgão de Controle Interno. 7) Considerando que a não aplicação do percentual mínimo de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino 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. 8) 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, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia. 9) Arquivam-se os autos, após 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 adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação. 10) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(Conforme arquivo constante do SGAP)

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Divinolândia de Minas, relativa ao exercício financeiro de 2004.

Em 30/10/2010, determinei o apensamento provisório do Processo Administrativo nº 707.785, decorrente de inspeção ordinária realizada no Município de Divinolândia de Minas, a estes autos, objetivando garantir ao prestador, no momento da abertura de vista, 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 educação, foi inferior àquele aferido na prestação de contas, fl. 39.

Assim, em face das ocorrências apontadas na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 20 a 38 do processo nº 697.477, bem como no relatório decorrente de inspeção, fls. 08 e 09 do processo apenso nº 707.785, determinei a citação do então gestor, **Sr. José Longuinhos de Figueiredo,** que não se manifestou, embora devidamente citado, conforme certidão à fl. 53.

Cumpre salientar que, não obstante a ausência de manifestação do gestor quando da reabertura do contraditório, ocorrida após o apensamento dos autos à prestação de contas, no tocante à irregularidade afeta a não aplicação do percentual mínimo de recursos exigidos na educação, o responsável já havia se manifestado no processo

administrativo nº 707.785, conforme defesa apresentada à fl. 416, que foi objeto de exame pela Unidade Técnica, nos termos do relatório à fl. 431 do citado processo.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 55 a 59, opinou pela emissão de parecer prévio favorável à rejeição das contas restadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, assim como pelo desapensamento do Processo Administrativo nº 707.785, para exame da matéria remanescente.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Verifico, na análise técnica de fl. 21, que não ocorreram irregularidades na abertura de Créditos Orçamentários e Adicionais.

Nada obstante, insta ressaltar que algumas ocorrências estão a merecer 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 estabelecerão 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 **50%** dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Divinolândia de Minas**, 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 por ocasião da 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.

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 707.785**, decorrente de inspeção ordinária, também de minha relatoria, em apenso.

Verifico, no relatório emitido pela equipe inspetora, à fl. 12 do citado processo, que foi cumprido o índice constitucional relativo à aplicação de recursos nas ações e serviços de **saúde**, **R$595.760,43**, correspondente a **17,76%** da receita base de cálculo, R$3.354.161,37, ressaltando que esse índice foi apurado após os ajustes promovidos nos demonstrativos específicos, 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. 12.

Dessa forma, considero correto o índice de **17,76%,** atinente à aplicação de recursos na **saúde**, apurado na inspeção ordinária, Processo Administrativo nº 707.785, de minha relatoria, restando, pois, atendida a exigência constitucional.

Concernente à **aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino**, o total de gastos apurado na inspeção *in loco*, Processo Administrativo nº 707.785, em apenso, considerando-se as alterações efetuadas nos demonstrativos desse segmento, R$658.920,39, equivalentes a **19,64%** da receita base de cálculo, ficou abaixo do mínimo constitucionalmente estabelecido no art. 212 da Constituição Federal de 1988, ou seja, 25% da receita base de cálculo.

Na defesa apresentada à fl. 416 do processo nº 707.785 o responsável argumentou que, apesar de não ter atingido os valores previstos para 2004, o percentual aplicado foi superior ao exigido na Constituição Federal de 1988, se considerado todo o período de sua administração. Ponderou, ainda, que a qualidade do ensino e a quantidade de alunos atendidos não foram comprometidas, tendo em vista a aplicação de recursos em exercícios anteriores.

A equipe técnica manteve a irregularidade, conforme relatório de exame da defesa à fl. 431, considerando que o defendente reconhece que, no exercício de 2004, o Município aplicou valores abaixo do mínimo exigido constitucionalmente para a educação.

Ratifico a informação da Unidade Técnica de fl. 431, considerando irregular e de responsabilidade do prestador a aplicação do índice de apenas **19,64%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do **ensino**, 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 25% exigidos na Constituição da República.

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.

DOS DEMAIS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da unidade técnica, ressai que foram cumpridos:

a) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal **(47,52%, 45,59% e 1,93%,** correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente);

b) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República de 1988, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo **(7,92%)**.

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. José Longuinhos de Figueiredo**, **Prefeito do Município de Divinolândia de Minas, no exercício financeiro de 2004**, **tendo em vista o não cumprimento das disposições do art. 212 da Constituição Federal de 1988, uma vez constatada a aplicação de apenas 19,64% dos recursos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino.**

Informo, por oportuno, que foram observados os índices e limites constitucionais e legais examinados, relativos à aplicação de recursos na saúde, ao repasse ao Poder Legislativo, bem como às despesas com pessoal, 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 nos autos do processo de inspeção ordinária nº 707.785, de minha relatoria, decorrente de inspeção ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Divinolândia de Minas, que se encontra **apensado provisoriamente** a estes autos, os quais correspondem, respectivamente, a **19,64% e 17,76%**, ressaltando que o primeiro 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, assegurando-lhe o direito do contraditório e da ampla defesa, **proponho o desapensamento do Processo Administrativo nº 707.785, após o trânsito em julgado desta deliberação, devendo o citado processo ser remetido 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.

Considerando que **a não aplicação do percentual mínimo de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino** 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, conomicidade, 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.
É a proposta de decisão que submeto ao Colegiado.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA SILVA.)