

Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **734597**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2006

Procedência: Prefeitura Municipal de Januária

Responsável: João Ferreira Lima, Prefeito à época

Procurador(es): José Nilo de Castro, OAB/MG 14656; Karina Magalhães Castro Vieira, OAB/MG 82969; Jeniffer Magalhães Castro, OAB/MG 12349-E; Graziela de Castro Lino, OAB/MG 16100-E; Laura Spyer Prates, OAB/MG 15289-E; Marcela Campos Jabôr, OAB/MG 18116-E; Kildare Gusmão Chaves, OAB/MG 19279-E; Pollyana da Silva Alcântara, OAB/MG 19001-E; Janaína Gomes da Silva, OAB/MG 22872-E e Juliano César Lisboa Tavares, OAB/MG 18212-E

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Auditor Hamilton Coelho

Sessão: 28/05/2013

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

1) Em preliminar, indefere-se o pedido de exclusão do responsável da relação processual regularmente constituída no feito. 2) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, com fundamento nos preceitos do art. 240, III, do Regimento Interno, em face da aplicação de 23,44% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, percentual inferior ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição da República, frisando que não se pode transigir com a exigência de aplicação mínima a que o município está sujeito, sob pena de transgressão direta à norma constitucional, pois o direito à educação, tutelado nos arts. 6º e 205 da Carta de 1988, foi contemplado como garantia social pelo legislador constituinte. 3) Observados os procedimentos insertos no art. 239, as anotações e cautelas de praxe, recolha-se o processo ao arquivo. 4) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Primeira Câmara - Sessão do dia 28/05/13

AUDITOR HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas de responsabilidade do Sr. João Ferreira Lima, Prefeito do Município de Januária, relativa ao exercício de 2006.

O órgão técnico, em exame inicial (fls. 14/88), apontou irregularidades que ensejaram a abertura de vista ao responsável, vindo aos autos as razões de defesa de fls. 96/106.

Ao constatar que a peça de defesa foi apresentada anteriormente à Decisão Normativa n.º 02/09, alterada pela de n.º 01/10, determinei o apensamento do Processo n.º 743.485 aos presentes autos e reabertura do contraditório. O responsável se manifestou novamente às fls. 115/118.

Após análise da defesa oferecida, a unidade técnica reiterou o apontamento relativo à aplicação insuficiente de recursos na educação, fls. 120/124.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pronunciou-se por emissão de parecer prévio pela rejeição das contas (fls. 126/130).

Posteriormente, em cumprimento do despacho de fl. 131, procedeu-se ao desapensamento dos processos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1.1. Considerações Iniciais

Esta prestação de contas foi inicialmente examinada conforme o disposto na Instrução Normativa n.º 05/05 e a partir das informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal.

Após as alegações da defesa, os autos retornaram ao órgão técnico, que procedeu a novo exame, sob a ótica da Resolução TC n.º 04/09, disciplinada pela Ordem de Serviço n.º 07/10.

Ressalto que as impropriedades apontadas no exame inicial (fl. 29) mas não contempladas na Ordem de Serviço n.º 07/10 devem ser levadas ao conhecimento da diretoria técnica competente para subsidiar o planejamento de inspeções e auditorias.

2. Prejudicial de mérito

Em arrazoado ambíguo, o defendente afirma que não poderia ser responsabilizado pelos atos em análise no presente processo, que trata das contas do exercício de 2006, por haver sido “prefeito municipal no período de 01/01/05 a 20/04/07” (fls. 115/116). Sustenta também ser “carecedor de ação”, discorre sobre os pressupostos do “julgamento de mérito da procedência ou improcedência do pedido formulado” (fl. 116) pelo Judiciário e insiste no argumento de que, havendo deixado o cargo de Prefeito em 20/4/07, “isentou-se de quaisquer responsabilidades pelos atos administrativos municipais subsequentes” (fl. 117), requerendo, assim, sua exclusão do polo passivo do presente feito.

Conforme alegado nas próprias razões de defesa, o Sr. João Ferreira Lima ocupou o cargo de Prefeito durante todo o exercício sob análise. O pedido de exclusão do polo passivo da presente relação processual, portanto, é incompatível com a condição de Chefe do Executivo de Januária durante o ano de 2006, documentada nos autos e reiterada pelo próprio defendente. Ademais, a responsabilidade por atos de governo posteriores a 20/4/07, mencionada nas razões de defesa, passa ao largo da matéria tratada nestes autos, que se vê restrita ao exercício em epígrafe.

Esclareço, por oportuno, que a apreciação das contas anuais do Chefe do Executivo municipal não consiste em processo judicial, mas sim em procedimento de controle externo, no qual o Tribunal de Contas interfere por meio de parecer prévio, de caráter

técnico-opinativo, nos termos dos art. 71, I, da Constituição da República, e do art. 76, I, da Constituição de Minas Gerais. As ponderações acerca das condições da ação judicial expostas na defesa, portanto, não guardam relação com o presente feito, em cujo polo passivo, como visto, figura necessariamente o Chefe do Executivo durante o respectivo exercício.

Indefiro, pelo exposto, o pedido de exclusão do responsável da relação processual regularmente constituída no presente feito.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

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

AUDITOR HAMILTON COELHO:

3. Mérito

3.1. Apontamentos do Órgão Técnico

3.1.1. Repasse à Câmara a maior – fl. 18

Foi apontado, no relatório técnico inicial, que o repasse à Câmara Municipal (R\$1.363.356,23) extrapolou em 1,048% (R\$157.916,41) o limite de 8% (R\$1.205.439,82) fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição da República. Registrou-se, também, divergência de R\$427.094,55 entre a arrecadação do município informada no Anexo XVIII, R\$15.495.092,24, e a apurada na prestação de contas do exercício anterior, R\$15.067.997,69.

O defendente não se manifestou a respeito da impropriedade apontada. Entretanto, em novo exame, a unidade técnica, embasada no parecer emitido na Consulta n.º 837.614, em sessão plenária de 29/6/11, refez os cálculos e computou na receita base de cálculo a contribuição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, apurando que o repasse de R\$1.363.356,23 representou, na verdade, 7,91%, não extrapolando o limite constitucional de 8% (fl. 124).

Assim, consoante a atual exegese do Tribunal, firmada na Consulta n.º 837.614/2011 e ratificada na Decisão Normativa n.º 06/12, concluo que a transferência de recursos do Poder Executivo ao Legislativo Municipal deu-se de forma regular.

3.1.2. Aplicação Insuficiente de Recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – fl. 25

De acordo com a prestação de contas, a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento no ensino foi de 26,22% da receita base de cálculo. Porém, *in loco* (Inspeção Ordinária n.º 743.485), apurou-se o percentual de 23,29%, inferior ao mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição da República, fl. 25.

De acordo com o exame da defesa, fls. 120/123, o gestor não se manifestou sobre o apontamento em tela, seja no presente feito, seja nos autos da inspeção. A defesa examinada pela unidade técnica foi encaminhada pela Secretária de Educação e pelo Secretário de Saúde, que se manifestaram nos autos de inspeção, e ressaltaram que não foram ordenadores de despesas.

Em sua análise, o órgão técnico verificou que, na defesa apresentada, não constam justificativas em relação às despesas impugnadas, no valor de R\$459.664,94, fl. 121.

Quanto ao valor de R\$10.112,41, relativo ao salário-família pago com recursos do ensino, alegou-se que à Secretaria de Educação tocava apenas o registro da frequência, e que cabia à Secretaria de Administração acrescentar os demais benefícios.

O órgão técnico manteve a impugnação, visto que, embora o salário-família seja, no primeiro momento, custeado pelo município, o valor correspondente é deduzido da contribuição devida pelo Executivo ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, em razão do que não se pode considerá-lo despesa do ente local (fl. 122).

A impugnação das despesas decorrentes da aquisição de camisetas para o Programa de Erradicação de Drogas da Polícia Militar – PROERD, no valor de R\$750,00, foi mantida pelo órgão técnico, pois, em consonância com o disposto na Lei n.º 9.394/96 e na Instrução Normativa n.º 08/04, deste Tribunal, gastos com uniformes não integram o somatório dos dispêndios com o ensino.

Os esclarecimentos da defesa foram considerados pertinentes quanto à impugnação de R\$14.634,15, relacionada à folha de pagamento dos profissionais do sub-programa de oficinas profissionalizantes, ante a argumentação da defesa de que se trata de escola em tempo integral (fl. 122), e a despesas de pronto pagamento no valor de R\$12.000,00.

No que tange aos dispêndios de R\$77.564,39, indicados às fls. 58 a 63 dos autos do Processo n.º 743.485, o órgão técnico esclareceu que não houve impugnação, mas mera transferência, uma vez que os gastos deixaram de ser computados no ensino fundamental, mas foram incluídos entre as “demais despesas do ensino”, que englobam a administração escolar e a educação infantil.

Em síntese, das despesas de R\$4.597.416,55, apresentadas para análise documental, permaneceram impugnadas pelo órgão técnico, após a análise da defesa, R\$470.527,35, concluindo-se que é pertinente ao ensino o total de R\$4.126.889,20, correspondente a 23,44% da receita base de cálculo, R\$17.606.954,21. Assim, embora o percentual apurado haja sido ampliado de 23,29% (apurado em inspeção) para 23,44% (após análise da defesa), o órgão técnico reiterou a insuficiência da aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino em face do disposto no art. 212 da Constituição da República, fl. 122.

Ao analisar os documentos constantes do Processo n.º 743.485, verifiquei que os técnicos deste Tribunal confirmaram, *in loco*, a receita base de cálculo apresentada mediante SIACE/PCA, de R\$17.606.954,21. As despesas impugnadas foram de R\$497.161,50, relativas ao ensino fundamental (R\$362.857,04) e às demais despesas com o ensino (R\$134.304,46). Dos gastos excluídos, R\$34.537,41 referem-se a dispêndios com salário-família que, como ressaltou o órgão técnico, são passíveis de compensação e não constituem despesas do ente local com a educação, já que são de responsabilidade do INSS. Despesas no valor de R\$7.747,57, relativas a despesas de pessoal com servidores lotados em biblioteca pública, caracterizam atividade cultural.

O montante de R\$750,00, relativo à aquisição de camisetas destinadas ao Programa de Erradicação das Drogas, foi glosado por caracterizar ação ou serviços públicos de saúde. R\$14.634,15 referem-se a despesas de pessoal com oficinas profissionalizantes; R\$417.505,78 são referentes aos gastos de exercícios anteriores computados no exercício em análise; R\$12.000,00 são despesas de pronto pagamento; R\$508,07 dizem respeito a outras atividades culturais; R\$4.025,00 são referentes a pagamento de pessoal da área de assistência social; R\$3.427,14 são decorrentes de convênios; R\$1.397,06 foram gastos com oficinas para a implantação da Universidade Aberta Brasil; e outros R\$629,32 são despesas diversas, não afetas ao ensino.

À luz do exposto, entendo que assiste razão ao órgão técnico em sua análise. As impugnações confirmadas (R\$470.527,35) referem-se a pagamento de salário-família, a despesas que não

estavam em consonância com o disposto no art. 70 da Lei n.º 9.394/96 (compra de uniforme escolar, pagamento de pessoal e de atividades da área cultural ou de assistência social e gastos decorrentes de convênios), e a dispêndios realizados em exercícios anteriores (como locação de imóveis, transporte escolar, folha de pagamento), não afetos ao período ora analisado; e, portanto, vão de encontro ao preceituado no art. 1º da INTC n.º 08/04, implicando inobservância do piso constitucional de aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

3.1.3. Aplicação Insuficiente de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde – fl. 26

De acordo com os dados constantes da prestação de contas, a aplicação de recursos nas ações de saúde correspondeu a 18,11% da receita base de cálculo. Entretanto, o índice apurado em inspeção (Processo n.º 743.485) foi de 14,70%, percentual inferior ao piso fixado no inciso III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT Federal.

Nas manifestações de defesa, fls. 96/106 e 115/188, a aplicação insuficiente de recursos na saúde, apurada em inspeção no município, não foi abordada. Conforme já exposto no tópico 2, o Prefeito no exercício sob análise alegou, fl. 116, que foi afastado do cargo em 20/4/07, razão pela qual não se considera responsável pelas presentes contas, prestadas pessoalmente por ele.

O órgão técnico ressaltou, de início, que o gestor não apresentou argumentos de defesa, e que a nova análise foi promovida a partir das informações prestadas pelo Secretário Municipal de Saúde (Processo n.º 743.485, fls. 4.260/4.278). O Secretário sustentou que as despesas impugnadas pelos técnicos deste Tribunal após análise *in loco* são referentes aos repasses financeiros do Poder Executivo ao Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Médio São Francisco – CISAM, do qual o Município de Januária é integrante. Aduziu que as transferências foram glosadas em razão de o consórcio não ter prestado contas dos recursos recebidos, embora tenha executado os serviços objeto do ajuste, fl. 122.

Após analisar as alegações e os documentos apresentados, o órgão técnico acolheu a argumentação da defesa. Assim, computou o dispêndio de R\$62.604,43 do repasse do Município ao CISAM e refez os cálculos, apurando que os gastos com ações e serviços públicos de saúde totalizaram R\$2.650.366,10, equivalentes a 15,05% da receita base de cálculo (R\$17.606.954,21). No entanto, citando os pareceres emitidos por este

Tribunal nas Consultas n.ºs 614.186, de 20/10/99, e 679.066, de 03/12/03, frisou que os responsáveis legais pelos consórcios intermunicipais de saúde têm o dever legal de prestar contas de todos os recursos públicos recebidos, fls. 122/123.

Compulsando os autos da inspeção, constatei que o valor de R\$3.188.618,91, registrado no SIACE/PCA, relativo aos gastos com as ações e serviços públicos de saúde, divergiu do total de R\$2.650.366,10, apurado a partir da documentação e dos demonstrativos colhidos *in loco*. Por outro lado, são pertinentes os gastos decorrentes da participação do Município no consórcio intermunicipal de saúde, impugnados pela equipe inspetora. Assim, diante da constatação de que aplicação de recursos na saúde correspondeu a 15,05% da receita base de cálculo, considero observado o piso constitucional.

4. Considerações Finais

Verifiquei, consoante informação técnica, o cumprimento dos índices legais relativos aos limites das despesas com pessoal (54,89 %, pelo Município, e 52,82% e 2,07%, pelos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente).

Destaco ainda que, para emissão de certidão, prevalecem os percentuais verificados em inspeção. Dessa forma, a Diretoria de Controle Externo Municipal deverá ser comunicada para as necessárias alterações no banco de dados, em especial no Sistema de Emissão de Certidão – SEC.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, em prejudicial meritória, indefiro o pedido de exclusão do Sr. João Ferreira Lima, Prefeito de Januária em 2006, da presente relação processual, haja vista tratar-se do único responsável pelas contas sob análise.

No mérito, em face da aplicação de 23,44% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, percentual inferior ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição da República, proponho, acorde com Ministério Público junto a este Tribunal, e fundamentado nos preceitos do art. 240, III, do Regimento Interno, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de responsabilidade do Sr. João Ferreira Lima, Prefeito do Município de Januária, relativas ao exercício de 2006, frisando que não se pode transigir com a exigência de aplicação mínima a que o município está sujeito, sob pena de transgressão direta à norma constitucional, pois o direito à educação, tutelado nos arts. 6º e 205 da Carta de 1988, foi contemplado como garantia social pelo legislador constituinte.

O piso constitucional de 25% consiste no mínimo dos mínimos, e, quando não obedecido, fulmina o encargo estatal de promover ensino de qualidade. Tamanha é a preocupação do legislador constituinte com a tutela dos direitos sociais que, no art. 35, inciso III, da Carta Maior da República, a aplicação insuficiente de recursos na educação ou na saúde figura como uma das três hipóteses excepcionais de intervenção do estado no município.

Observados os procedimentos insertos no art. 239, as anotações e cautelas de praxe, recolha-se o processo ao arquivo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Acolho a proposta.



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

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também acolho.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)