



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

Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **872751**

Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal

Exercício: 2011

Procedência: Prefeitura Municipal de Gouveia

Responsável: Geraldo de Fátima Oliveira, Prefeito à época

Procurador(es): Darcley Almeida Rocha, CRC/MG 67190

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Auditor Gilberto Diniz

Sessão: 28/05/2013

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. 102/2008, c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC n. 12/2008 (RITCEMG), tendo em vista o não cumprimento das disposições do art. 212 da Constituição Federal, uma vez constatada a aplicação de 24,33% dos recursos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino. 2) Informa-se que não ocorreram irregularidades na abertura de Créditos Orçamentários e Adicionais e foram observados os demais índices e limites constitucionais e legais examinados, relativos à saúde, às despesas com pessoal e ao repasse ao Legislativo, sendo que aqueles ainda não aferidos *in loco* poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal. 3) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo Órgão de Controle Interno. 4) 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. 5) Registra-se que a manifestação deste Colegiado na forma 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. 6) Cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação e verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, arquivam-se os autos. 7) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(Conforme arquivo constante do SGAP)

Primeira Câmara - Sessão do dia 28/05/13

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO: 872.751

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

MUNICÍPIO: GOUVEIA

PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE GOUVEIA

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Gouveia, relativa ao exercício financeiro de 2011.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 62 a 104, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Geraldo de Fátima Oliveira**, que não se manifestou, embora regularmente citado, conforme certidão à fl. 116.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 117 a 119-v, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Orgânica do TCEMG.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos sob a ótica da Resolução TC nº 04, de 2009, e observados os termos da Ordem de Serviço nº 09, de 2012, manifesto-me conforme a seguir.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Verifico, na análise técnica de fls. 63 e 64, que não ocorreram irregularidades na abertura de Créditos Orçamentários e Adicionais.

Insta registrar, também, que a Unidade Técnica destacou o fato de o art. 5º da Lei Orçamentária Anual nº 1.118, de 2010, fls. 74 a 77, ter autorizado suplementações que não oneram o limite de 50%, fixado nos incisos I e II do mesmo dispositivo legal, representando autorização sem indicação de percentual limitativo.

Com efeito, numa análise abstrata, o mencionado dispositivo da LOA, que autoriza a não oneração do limite permitido para abertura de créditos suplementares em razão da natureza do gasto, viola preceitos constitucionais e legais de Direito Financeiro e de Finanças Públicas.

É que, tanto sob a ótica constitucional quanto legal, o orçamento anual é fruto de um 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, existindo, nesses casos, mecanismos que permitem a correção das falhas, efetivada por meio dos créditos adicionais, seja de natureza suplementar, especial ou extraordinária, peculiarmente definidos na Lei nº 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.

Para tanto, o próprio regramento constitucional vedou determinadas alterações orçamentárias, objetivando evitar que a vontade popular, manifestada na lei de meios, seja descaracterizada na sua essência, impondo ao Chefe do Executivo a plena observância desse regramento, permitindo-lhe, apenas e tão somente, promover modificações orçamentárias na fase de execução de acordo com os limites estabelecidos.

Por isso, parte significativa das normas constitucionais e legais envolvidas tem por escopo a fixação de restrições 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.

No presente caso, as autorizações previstas nos incisos IV e VI do art. 5º da LOA não resultou na alteração ilimitada das dotações orçamentárias inicialmente fixadas, pois o Município abriu créditos suplementares, exclusivamente, com base nas autorizações contidas na LOA, da ordem de R\$4.555.749,36, correspondente a 20,43% da despesa total fixada para o exercício, mantendo-se, assim, nos contornos legais, porquanto o inciso I do art. 5º da lei de meios estabeleceu o limite de até 50% para a abertura de créditos suplementares, tendo como fonte de recursos a anulação parcial e/ou total de dotações.

Dessa forma, e em razão dos precedentes do Tribunal, consoante se pode verificar na apreciação de casos análogos, *v.g.*, nos processos nos 812.193 e 749.933, deixo de considerar o apontamento como elemento capaz de macular a prestação de contas ora examinada. Mas deve o Chefe do Poder Executivo eliminar essa prática na elaboração dos futuros projetos de LOA, em cabal observância aos comandos do inciso VII do art. 167 da Constituição da República, do § 4º do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, do art. 7º da Lei nº 4.320, de 1964, e demais normas legais pertinentes à matéria. Isso se faz necessário para que não se deixe de fixar outros parâmetros que balizem, de forma clara e precisa, a autorização para a abertura de créditos adicionais, a fim de evitar que disposições iguais às dos incisos IV e VI do art. 5º da Lei Orçamentária Anual se repitam.

Deverá o Poder Legislativo, ao votar o orçamento, atentar para a vedação constitucional e legal de autorização de créditos ilimitados, sendo imprescindível, por força das sobreditas normas, que o ato de concessão dos créditos adicionais expresse o seu valor ou um limite percentual máximo sobre a receita orçada municipal.

Por derradeiro, releva anotar que algumas ocorrências estão a merecer melhor atenção do gestor municipal, por serem indicativas de que o planejamento governamental foi pouco eficiente. Conforme anteriormente exposto, o orçamento hoje é considerado importante e indispensável instrumento de planejamento e de efetivação 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 estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165).

Desprezar as normas pertinentes à elaboração do orçamento significa reconhecer que deixou ele de ser 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 suplementação da ordem de 50% dos créditos autorizados no orçamento para anulação de dotações, acrescidos de mais 50% do excesso de arrecadação efetivamente realizado e, ainda, de 100% do superávit financeiro do exercício anterior, é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Gouveia**, 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 NO FUNDEB – FL. 66

No tocante ao FUNDEB, entendo que o exame da aplicação dos recursos oriundos desse Fundo não deve ser feito no bojo da prestação de contas anual do Prefeito Municipal.

É que, nessas contas, é analisada a gestão política do Chefe do Executivo Municipal, que envolve notadamente planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, consubstanciados nas leis de natureza orçamentária, cuja competência para julgamento é da Câmara de Vereadores, que se louva, necessariamente e obrigatoriamente, no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

Por sua vez, na gestão dos recursos originados do FUNDEB, o Prefeito Municipal atua como administrador de dinheiro público, ordenando despesas, e, nessa qualidade, suas contas são julgadas pelo Tribunal de Contas e, não, pela Câmara de Vereadores, a teor do disposto no inciso II do art. 71 da Carta Federal de 1988.

Dessa forma, entendo que essa matéria deve ser destacada para exame em processo próprio, observadas as prioridades e a programação das ações de fiscalização do Tribunal. Comunique-se a Diretoria Técnica competente.

DA APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas por meio do SIACE/PCA, a Unidade Técnica verificou que o percentual de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino informado pelo prestador foi de **25,06%** da receita base de cálculo, fl. 65.

No entanto, em decorrência da exclusão do valor correlato aos recursos de convênios não deduzidos da aplicação, no montante de R\$78.324,24, o índice efetivamente apurado foi de **24,33%** da respectiva receita base de cálculo, resultando no descumprimento, pelo Município, das disposições contidas no art. 212 da Constituição da República.

O prestador, embora devidamente citado não se manifestou, conforme atesta a certidão de fl. 116.

O exame da metodologia de cálculo, apresentada pela Unidade Técnica à fl. 66, permite constatar, a partir dos dados extraídos do SIACE/PCA, conforme demonstrativo à fl. 88, que a irregularidade decorreu, especificamente, das despesas apropriadas na subfunção 361 – Ensino Fundamental, programa 006, no valor total de R\$1.699.620,03, consoante evidenciado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada.

Cabe salientar que o indicado montante de gastos (R\$1.699.620,03) corresponde ao registro de todas as despesas relacionadas ao ensino fundamental, independentemente da origem dos recursos utilizados, se próprios, de convênios ou oriundos da aplicação dos valores recebidos do FUNDEB.

Assim, para apurar-se a totalidade de despesas a ser incluída no cômputo do percentual de aplicação da receita resultante de impostos arrecadados pelo Município de que trata o art. 212 da Constituição da República, é preciso excluir, das despesas computadas na subfunção 361, aqueles gastos decorrentes da utilização dos recursos do FUNDEB e de convênios, apurados pelo estudo técnico, à fl. 88, como sendo de R\$1.083.898,15 e de R\$360.190,92, respectivamente.

Cumprе assinalar, ainda, que, de acordo com o mencionado estudo técnico, foram também excluídos os restos a pagar não processados, no valor de R\$82.364,90, resultando na constatação de que as despesas provenientes da utilização de recursos livres apropriadas naquela subfunção seriam de R\$173.166,06. Contudo, o Município registrou, no Anexo II, despesas correlatas no valor de R\$251.490,30, acarretando, assim, a dedução, pela Unidade Técnica, da importância lançada a maior, de R\$78.324,24.

Desse modo, para aferição do montante de gastos válidos para o ensino, foram adicionadas ao valor de R\$173.166,06 as outras despesas apropriadas nas demais subfunções inerentes à educação, informadas pelo gestor e reconhecidas no estudo técnico como legítimas, de R\$389.536,60, e a contribuição ao FUNDEB, de R\$2.053.071,26, redundando na aplicação total na manutenção e desenvolvimento do ensino de R\$2.615.773,92, correspondentes a 24,33% da receita base de cálculo, conforme demonstrado às fls. 86/87.

Denota-se, assim, que a exclusão dos restos a pagar não processados de R\$82.364,90 foi decisiva para a apuração do percentual aplicado.

A esse respeito, cabe anotar que, recentemente, foi editada por esta Corte a Instrução Normativa nº 05, de 19/12/2012, cujas disposições estabelecem que, para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, serão consideradas **“as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício”**. (g.n.)

Nada obstante, neste caso, a conta específica destinada ao gerenciamento dos recursos do Fundo de Educação, apresenta saldo “zero” em 31/12/2011, consoante se extrai do registro apresentado no Demonstrativo de Caixa/Bancos, ora anexado, e as disponibilidades de recursos livres do Município, ao final do exercício de 2011, apresentam saldo negativo de R\$8.494,24, o que inviabiliza a aplicação retroativa da norma mais benéfica ao jurisdicionado.

Ademais, não se pode olvidar que a saúde e a educação são direitos fundamentais (CF, art. 6º), chamados conquistas da quarta geração, eis que se inserem no campo dos direitos sociais, os quais, segundo Paulo Bonavides, “*não se interpretam, concretizam-se*”. Ademais, esses direitos estão insertos no rol dos chamados princípios constitucionais sensíveis (CF, artigos 34, VII, alínea “e”, 35, III), cujo desrespeito enseja processo de intervenção na Unidade Federada que desconsiderou o mandamento constitucional.

Vê-se, portanto, que a Constituição estabeleceu direitos sociais, mas cuidou, também, de garanti-los, ao vincular os entes federados à aplicação de percentagens mínimas de

recursos públicos em ações e serviços de saúde e educação e ao determinar intervenção no caso de descumprimento pelos entes federados dos percentuais estabelecidos.

Desse modo, entendo que, embora o Princípio da Insignificância tenha aplicação em alguns processos tramitados e julgados neste Tribunal, a utilização desse princípio é absolutamente inadequada no que se refere à aplicação de percentuais mínimos da receita nas ações e serviços de saúde, como também na educação.

Isso porque, em suma, não vislumbro parâmetro que se apresenta aceitável ou razoável para se avaliar como “insignificante” o descumprimento de percentual que o próprio Texto Magno já declara como sendo mínimo e, sobretudo, diante da magnitude do arranjo constitucional para a materialização desses direitos fundamentais sociais.

Assim, por todo o exposto, tenho como válido o percentual de **24,33%** dos recursos próprios aplicados na manutenção e desenvolvimento do **ensino pelo Município de Gouveia**, no exercício financeiro de 2011, o que configura o descumprimento das normas contidas no art. 212 da Constituição da República.

DEMAIS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da Unidade Técnica, ressaí que foram cumpridos:

- a) o índice constitucional relativo às Ações e Serviços Públicos de Saúde (**23,95%**);
- b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (**47,28%, 44,51% e 2,77%**, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente); e
- c) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (**5,65%**).

Registro, no entanto, que esses percentuais 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. Geraldo de Fátima Oliveira, Prefeito do Município de Gouveia, no exercício financeiro de 2011**, tendo em vista o não cumprimento das disposições do art. 212 da Constituição Federal, uma vez constatada a **aplicação de 24,33% dos recursos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino**.

Informo, por oportuno, que não ocorreram irregularidades na abertura de Créditos Orçamentários e Adicionais e foram observados os demais índices e limites constitucionais e legais examinados, relativos à saúde, às despesas com pessoal e ao repasse ao Legislativo, sendo que aqueles ainda não aferidos *in loco* poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

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, e 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 na forma 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.

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 WANDERLEY ÁVILA:

Acolho.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)