



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **873104**

Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal

Exercício: 2011

Procedência: Prefeitura Municipal de Serra dos Aimorés

Responsável: Célio Alves Pinto, Prefeito à época

Procurador(es): Osmar de Matos Moreira, OAB/MG 49028 e Uedson Dias, OAB/MG 34960

Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Conselheiro em exercício Gilberto Diniz

Sessão: 23/05/2013

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 fundamento 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 a aplicação de 22,64% da receita base de cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não obedecendo ao mínimo exigido pela Constituição Federal (art. 212). 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 na prestação de contas apresentada, sendo que aqueles ainda não aferidos “in loco” poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal. 3) Em relação ao repasse efetuado à Câmara Municipal, além do limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25, de 2000, não se imputa responsabilidade ao gestor, em homenagem aos princípios da insignificância e da proporcionalidade, porquanto a quantia repassada a maior, no valor de R\$ 858,54, que corresponde a 0,01% da receita base de cálculo e a 0,15% do montante legalmente permitido, não se revela tão expressivo. Ademais, não há informação nos autos que demonstre a intenção do agente de afrontar a aplicação do comando Constitucional. 4) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo Órgão de Controle Interno. 5) Considerando que a não aplicação de recursos mínimos 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. 6) 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. 7) Arquivam-se os autos, 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. 8) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Segunda Câmara - Sessão do dia 23/05/13

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

PROCESSO: 873.104

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

MUNICÍPIO: SERRA DOS AIMORÉS

PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA DOS AIMORÉS

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011

I – RELATÓRIO

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

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Célio Alves Pinto**, que se manifestou às fls. 36 a 774, tendo a Unidade Técnica procedido ao reexame da defesa às fls. 776 a 785.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 786 a 794, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

Por força do despacho de fl. 796, foram os autos encaminhados à Unidade Técnica para esclarecimento da divergência no índice de recursos aplicados pelo Município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apontada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 790 a 793.

Após nova análise, a Unidade Técnica, às fls. 797 a 801, ratificou o apontamento do Ministério Público junto ao Tribunal, tendo apurado índice de aplicação de recursos próprios no ensino de 22,64% da receita base de cálculo, não cumprindo o mínimo exigido pela Constituição Federal de 1988 (art. 212).

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

Verifica-se na análise técnica, às fls. 05/06, que não ocorreram irregularidades na abertura de Créditos Orçamentários e Adicionais.

Nada obstante, mesmo diante da análise perfunctória da execução orçamentária, algumas ocorrências estão a merecer melhor atenção do gestor municipal, por serem indicativos 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 estabelecer 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 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.

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 Complementar nº 101, de 2000, 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 **30%** dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Serra dos Aimorés**, 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, devendo ser compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução.

Recomendo, ainda, 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.

DO REPASSE AO LEGISLATIVO

Verificou-se que o repasse efetuado à Câmara Municipal não obedeceu ao limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 25, de 2000, visto que foram repassados à Edilidade R\$ 556.133,64, montante que deveria se limitar a R\$ 555.275,10, considerando-se o percentual de 7% incidente sobre a receita base de cálculo no valor de R\$ 7.932.501,44.

O prestador alegou, às fls. 37/38, que “o repasse duodecimal ao Poder Legislativo foi com base na apuração conforme a receita arrecadada em 2010, cujo montante informava o valor de R\$ 43.077,42 mensal, todavia, percebe-se que a diferença ocorreu em face do cômputo de receita transferida, baseando-se nas transferências constitucionais da saúde e ensino, até então não incidente para aquele cálculo”.

Alegou, também, que, com a decisão emanada deste TCE, em face do enunciado da Súmula nº 102, a Câmara Municipal veio em busca da suposta diferença, e “diante daquela situação, foi feita a revisão de repasses, fazendo-se a respectiva alteração a partir daquela data, ou seja, a partir do mês de Setembro de 2011”.

O reexame técnico, apresentado à fl. 777, consigna conclusão de que a alegação apresentada não sana a irregularidade, tendo em vista que o estudo técnico apurou o índice percentual de repasse de recursos efetuado à Câmara Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição Federal, sem dedução da receita para formação do FUNDEB, fl.15.

Nesses termos, entendo que o repasse de recursos à Edilidade não obedeceu ao montante previsto na Constituição, uma vez que foi repassado o total de R\$ 556.133,64, quando deveria ter sido transferido o valor de R\$ 555.275,10, no exercício financeiro em tela.

Entretanto, a quantia repassada a maior, no valor de R\$ 858,54, que corresponde a, aproximadamente, **0,01%** da receita base de cálculo e a **0,15%** do montante legalmente permitido, não se revela tão expressivo. Assim, em homenagem aos princípios da insignificância e da proporcionalidade, e considerando não haver informação nos autos que demonstre a intenção do agente de afrontar a aplicação do comando Constitucional em causa, não imputo responsabilidade ao gestor quanto a este item.

DA APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas, constatou a Unidade Técnica, à fl. 07, que o Município aplicou o índice de **23,69%**, da Receita Base de Cálculo, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não obedecendo ao mínimo de 25%, conforme exigido pelo art. 212 da Constituição da República de 1988.

O prestador juntou, às fls. 45 a 774, cópias das notas de empenho e alegou, às fls. 38 a 39, que, partindo da premissa de que existem outros valores a serem considerados para cômputo na Função 12, o investimento apresentado na manutenção e desenvolvimento do ensino representou 26,52% da receita de Impostos e Transferências efetivamente aplicada no exercício financeiro de 2011.

No reexame, a Unidade Técnica informou, às fls. 778/779, que, para a apuração do índice de aplicação do ensino, foram considerados os valores apresentados pela Administração Municipal, limitados ao total de gastos do Comparativo da Despesa Autorizada com Realizada. Assim, foram excluídas despesas referentes à limitação na função 12, nos seguintes programas: R\$ 12.813,09, programa 0024, subfunção 122; R\$ 5.488,50, no programa 0153, subfunção 122; R\$ 85.312,03, no programa 0084, subfunção 361; R\$ 178.278,22, no programa 0144, subfunção 361; R\$ 5.047,77, no programa 0099, subfunção 365.

Após analisar a documentação apresentada, a Unidade Técnica deduziu, dos gastos com ensino, as quantias de R\$ 85.312,03 e R\$ 12.813,09, empregadas no pagamento de inativos, e, também despesas no total de R\$ 90.229,00, pagas em 2011, relativas a restos a pagar não processados de 2010, apurando o percentual de 21,64% na aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em seu parecer de fls. 786 a 794, alegou que, ao examinar os documentos que constam dos autos, os valores equivalentes a R\$ 12.813,09 e R\$ 85.312,03, que somam R\$ 98.125,12, foram excluídos, em duplicidade, dos gastos com educação. Na primeira ocasião, o fundamento foi a limitação dos programas 0024, subfunção 122, e 0084, subfunção 361. No segundo momento, as quantias foram excluídas porque relacionadas a pagamento de inativos.

Nesse contexto, entendeu o Ministério Público junto ao Tribunal que a exclusão dos valores mencionados deve ser realizada uma única vez.

Assim, concluiu que a Unidade Técnica acertou ao deduzir as seguintes quantias:

- a) R\$ 188.814,49, por se referirem à limitações de programa, conforme fl. 18;
- b) R\$ 90.229,00, por se tratarem de restos a pagar de exercícios anteriores, fl. 19;
- c) R\$ 98.125,12, em razão de o Tribunal de Contas, interpretando os artigos 70 e 71 da Lei 9.394, de 1996, ter vedado, acertadamente, a contabilização de pagamento de inativos como gasto com ensino.

Excluídas as quantias listadas do valor apurado com base nas notas de empenho enviadas (R\$ 2.579.569,62, fl. 779), concluiu o Ministério Público junto ao Tribunal que as despesas com educação totalizaram R\$ 2.202.401,01, que representa 22,64%, da receita base de cálculo (R\$ 9.725.874,55), fl. 778.

Em cumprimento à diligência para esclarecimento da divergência no índice aplicado pelo Município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apontada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 790 a 793, a Unidade Técnica, às fls. 797 a 801, ratificou o apontamento do Ministério Público, tendo apurado índice de aplicação de recursos próprios no ensino de 22,64% da receita base de cálculo, não cumprindo o mínimo exigido pela Constituição Federal de 1988 (art. 212).

Dessa forma, considero irregular e de responsabilidade do prestador a aplicação do índice de **22,64%** da receita base de cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do **Ensino**, no exercício financeiro sob análise, não se cumprindo o mínimo exigido no art. 212 da Constituição da República.

DOS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da Unidade Técnica, ressei que foram cumpridos:

- a) o índice constitucional relativo à aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (**19,46%**), fl. 08;
- b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (**52,71%, 49,08% e 3,63%**, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente), fl. 09.

Registra-se, no entanto, que os percentuais destacados nesta fundamentação 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), voto pela emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas anuais prestadas pelo **Sr. Célio Alves Pinto, Prefeito do Município de Serra dos Aimorés, no exercício financeiro de 2011**, tendo em vista a aplicação de **22,64%** da receita base de cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não obedecendo ao mínimo exigido pela Constituição Federal (art. 212).

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 na prestação de contas apresentada, sendo que aqueles ainda não aferidos “in loco” poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

Em relação ao **repasso efetuado à Câmara Municipal**, além do limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25, de 2000, deixo de imputar responsabilidade ao gestor, em homenagem aos princípios da insignificância e da proporcionalidade, porquanto a quantia repassada a maior, no valor de R\$ 858,54, que corresponde a 0,01% da receita base de cálculo e a 0,15% do montante legalmente permitido, não se revela tão expressivo. Ademais, não há informação nos autos que demonstre a intenção do agente de afrontar a aplicação do comando Constitucional.

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, ainda**, que promova adequado planejamento por ocasião da



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 de recursos mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino** constitui grave infração à norma legal, determino 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, 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, determino que os autos sejam encaminhados diretamente ao arquivo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Também acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)