



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **872957**

Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal

Exercício: 2011

Procedência: Prefeitura Municipal de Araponga

Responsável: Antônio Augusto de Araújo Filho, Prefeito à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Elke Andrade Soares de Moura Silva

Relator: Auditor Gilberto Diniz

Sessão: 09/07/2013

**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 o não cumprimento das disposições do art. 212 da Constituição da República, porquanto constatada a aplicação de 23,55% 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. Informa-se, também, que foi constatado o regular repasse das contribuições previdenciárias retidas dos servidores no exercício financeiro de 2011 ao regime próprio de previdência municipal. 3) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo órgão de Controle Interno. 4) 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. 5) 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. 6) Decisão unânime.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**(Conforme arquivo constante do SGAP)**

**Primeira Câmara – 2ª Sessão do dia 09/07/13**

AUDITOR GILBERTO DINIZ:



**PROPOSTA DE VOTO**

**PROCESSO: 872.957**

**NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL**

**MUNICÍPIO: ARAPONGA**

**PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPONGA**

**RESPONSÁVEL: ANTÔNIO AUGUSTO DE ARAÚJO FILHO**

**EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011**

**I – RELATÓRIO**

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

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 32 a 75, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Antônio Augusto de Araújo Filho**, o qual não se manifestou, embora devidamente citado, conforme certidão à fl. 80.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 81 a 86, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, sem prejuízo das recomendações sugeridas.

É o relatório.

**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. 33 e 34, 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 estabeleçam 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 **63%** dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Araponga**, 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

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 **25,91%** da receita base de cálculo, fl. 35.

No entanto, em decorrência da exclusão do valor de R\$102.887,61, referentes a recursos de convênios não deduzidos da aplicação, conforme demonstrado à fl. 63, bem como do valor de R\$89.923,16, oriundo da limitação no programa 0042 – subfunção 361, fl. 62, o índice efetivamente apurado foi de **23,55%** da respectiva receita base de cálculo, resultando no descumprimento, pelo Município, das disposições contidas no art. 212 da Constituição da República.

Enfatizo que, embora devidamente citado, o prestador não se manifestou, fl. 80.

O exame da metodologia de cálculo, apresentada pela Unidade Técnica à fl. 61, permite constatar, a partir dos dados extraídos do SIACE/PCA, fl. 63, que a irregularidade decorreu, especificamente, das despesas apropriadas no Ensino Fundamental, no valor total de R\$2.221.429,63, consoante evidenciado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada.

Cabe salientar que o indicado montante de gastos (R\$2.221.429,63) 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. 63, como sendo de R\$1.205.803,10 e de R\$559.016,19, respectivamente.

Saliento, ainda, que, de acordo com o mencionado estudo técnico, fl. 62, foi também excluído o valor de R\$89.923,16, referentes à limitação no programa 0042, da subfunção 361, porquanto constatado que a despesa registrada na citada subfunção foi de R\$1.486.213,62, dos quais R\$1.175.907,44 decorrem da aplicação de recursos do FUNDEB, limitando as despesas destinadas à educação em R\$310.306,18 (R\$1.486.213,62 – R\$1.175.907,44). Contudo, o Município registrou, no Anexo II, despesas correlatas no valor de R\$400.229,34, acarretando, assim, a dedução, pela Unidade Técnica, da importância lançada a maior, de R\$89.923,16.

Foi apurada, portanto, aplicação total na manutenção e desenvolvimento do ensino de R\$1.927.448,90, correspondentes a **23,55%** da receita base de cálculo, conforme demonstrado às fls. 60 a 63.

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 **23,55%** dos recursos próprios aplicados na manutenção e desenvolvimento do **ensino pelo Município de Araponga**, 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, ressei que foram cumpridos:

- a) o índice constitucional relativo às Ações e Serviços Públicos de Saúde (**28,46%**), apurado após os ajustes promovidos nos valores aplicados no referido segmento, em face de registros inadequados na apropriação das despesas correlatas, conforme considerações à fl. 36;
- b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (**42,07%**, **39,71%** e **2,36%**, 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 (**5,5%**).

Registro, no entanto, que os percentuais 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.

Proponho recomendação ao **atual gestor** para 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.

#### REGIME PREVIDENCIÁRIO

A Unidade Técnica registrou, à fl. 38, que o saldo, em 31/12/2011, das contribuições a serem repassadas ao Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, no valor de R\$22,67, apurado por meio do Demonstrativo da Dívida Flutuante, fl. 69, evidencia que o Poder Executivo efetuou o recolhimento ao RPPS dos valores e contribuições previdenciárias realizadas nas folhas de pagamento dos servidores segurados.

Não obstante, ressaltou a área técnica que o Fundo de Previdência Municipal de Araponga nunca prestou contas a esta Corte.

De acordo com as diretrizes fixadas por este Tribunal, para o exame das prestações de contas do exercício financeiro de 2011, foi determinada a análise do repasse de recursos relativos às contribuições previdenciárias devidas ao regime próprio de previdência municipal.



O propósito desse exame guarda estrita relação com a preocupação de toda a coletividade, mormente dos servidores públicos, legítimos titulares dos recursos geridos pelos regimes próprios de previdência, cujo foco é o de garantir, a qualquer tempo, o pagamento dos benefícios decorrentes das contribuições vertidas ao sistema, tanto por eles quanto pelo Poder Público.

Não só por isso, mas também em face dos vultosos recursos envolvidos, é que as ações de fiscalização do controle externo devem ser intensificadas, de tal sorte que os riscos a que se sujeita a gestão daqueles recursos sejam minimizados, especialmente no que toca à sua indevida utilização em benefício de terceiros.

Nesse contexto, nos limites das informações prestadas por meio do SIACE/PCA, proponho recomendação ao atual Prefeito, por imprescindível, para que não se descure da obrigação de promover a devida transferência das contribuições patronal e dos servidores ao regime próprio de previdência municipal, cujo descumprimento pode configurar apropriação indébita.

No que diz respeito à omissão, pelo Fundo de Previdência Municipal de Araponga, quanto ao dever de prestar contas a esta Corte, como bem assinalou o Órgão Ministerial, trata-se de obrigação do gestor daquela entidade, sendo que, relativamente ao exercício financeiro de 2011, este Tribunal, nos termos do art. 2º da Decisão Normativa nº 04, de 2011, assim determinou:

*Art. 2º - Serão encaminhadas ao Tribunal as contas anuais referentes ao exercício de 2011 das seguintes unidades jurisdicionadas:*

*I – regimes próprios de previdência;*

O fato apontado, com efeito, nos remete, ainda, à norma regimental prevista no § 1º do art. 244 da Resolução nº 12, de 2008, que dispõe *in verbis*:

*Art. 244. Salvo disposição legal ou regulamentar em contrário, as prestações de contas anuais deverão ser apresentadas ao Tribunal, em até 120 (cento e vinte) dias, contados do encerramento do correspondente exercício financeiro ou do fim da gestão.*

***§ 1º Se as contas não forem apresentadas no prazo a que se refere o caput deste artigo ou se não forem atendidos os requisitos legais e regulamentares quanto à sua constituição, a unidade técnica competente comunicará o fato ao Presidente do Tribunal que determinará a instauração da tomada de contas extraordinária.***

*§ 2º Após a autuação do processo de tomada de contas extraordinária, o responsável será intimado para apresentar as contas ou proceder à sua regularização, no prazo de até 15 (quinze) dias.*

*§ 3º Não apresentadas no prazo a que se refere o parágrafo anterior, as contas serão consideradas irregulares. (g.n.)*

Nesse passo, acorde com o *Parquet*, entendo que a inadimplência noticiada pela Unidade Técnica enseja a aplicação da norma prevista no § 1º do art. 244 da Resolução nº 12, de 2008, acima transcrito, e impõe, como consectário lógico, a

comunicação do fato à Presidência desta Corte, a quem compete determinar a instauração da Tomada de Contas Extraordinária.

Não obstante, em consulta ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, constatei que a 7ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, na pessoa do seu Coordenador, comunicou o fato à Presidência deste Tribunal em 14/12/2012, por meio do documento protocolizado sob o nº 0084196-4. Referido documento deu origem à Representação autuada sob o nº 886.106, distribuída ao Conselheiro Cláudio Couto Terrão, a qual se encontra, atualmente, na Superintendência de Apoio ao Controle Externo.

Portanto, deixo de submeter a matéria à consideração da Conselheira-Presidente.

### III – CONCLUSÃO

Com fundamento 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 anuais prestadas pelo **Sr. Antônio Augusto de Araújo Filho, Prefeito do Município de Araponga, no exercício financeiro de 2011**, tendo em vista o não cumprimento das disposições do art. 212 da Constituição da República, porquanto constatada a **aplicação de 23,55% 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. Informo, também, que foi constatado o regular repasse das contribuições previdenciárias retidas dos servidores no exercício financeiro de 2011 ao regime próprio de previdência 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, 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.

Nos limites das informações prestadas por meio do SIACE/PCA, recomendo também **ao atual gestor**, por imprescindível, para que não se descure da obrigação de promover a devida transferência das contribuições patronal e dos servidores ao regime próprio de previdência municipal, cujo descumprimento pode configurar apropriação indébita.

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.



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:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)