



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.: **749862**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2007

Procedência: Prefeitura Municipal de Salto da Divisa

Responsável: José Eduardo Peixoto, Prefeito à época

Procuradores: Mauro Jorge de Paula Bomfim, OAB/MG 43712; Rodrigo da Silva Moraes, OAB/MG 101779; João Francisco da Silva, OAB/MG 49364 e Cláudio Sebastião Menezes Pimenta

Representante do Ministério Público: Maria Cecília Borges

Relator: Auditor Hamilton Coelho

Sessão: 13/08/2013

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, diante da constatação de que a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, equivalente a 24,69% da receita base de cálculo, foi inferior ao mínimo de 25% definido no art. 212 da Constituição da República, e que os gastos com as ações e serviços públicos de saúde representaram 11,59% da referida base de cálculo, aquém do piso de 15% fixado no inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição da República, com fundamento nos preceitos do inciso III do art. 240 do Regimento Interno, frisando que não se pode transigir com a exigência de aplicação mínima a que o município está sujeito, sob pena de transgressão direta a normas constitucionais, pois o direito à educação e à saúde, tutelado nos arts. 6º, 196 e 205 da Carta de 1988, foi contemplado como garantia social pelo legislador constituinte. 2) Observados os procedimentos insertos no art. 239 do Regimento Interno, as anotações e cautelas de praxe, recolha-se o processo ao arquivo. 3) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Primeira Câmara - Sessão do dia 13/08/13

AUDITOR HAMILTON COELHO:



I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas de responsabilidade do Sr. José Eduardo Peixoto, Prefeito do Município Salto da Divisa, relativa ao exercício de 2007.

O órgão técnico, em exame inicial, fls. 04/22, apontou irregularidades que ensejaram a abertura de vista ao responsável, que, embora devidamente citado, não se manifestou, conforme certidão de fl. 31.

Em seguida, em cumprimento do disposto na Decisão Normativa n.º 02/09, determinei a reabertura do contraditório para manifestação acerca do descumprimento do piso constitucional de aplicação de recursos na educação e na saúde, impropriedade verificada *in loco*, Processo n.º 769.843, cujos autos foram apensados provisoriamente aos presentes para vista conjunta, fl. 33.

O gestor apresentou defesa, documentos e mídia eletrônica, fls. 41/68, submetidos a nova análise técnica, fls. 70/77.

Em novo parecer, o Ministério Público junto ao Tribunal sugeriu diligência para que o responsável se manifestasse sobre a irregularidade apontada na segunda análise técnica (fl. 79, frente e verso).

Em face da sugestão do Órgão Ministerial, intimei o defendente para prestar esclarecimentos acerca da abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa, fl. 80. Porém de acordo com a certidão de fl. 87, não houve manifestação no prazo determinado.

Finalmente, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pronunciou-se pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, fl. 88 (frente e verso).

Tendo em vista que o apensamento provisório fora promovido tão somente para facilitar a apresentação da defesa, determinei o desapensamento do Processo n.º 769.843, fl. 89.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações Iniciais

Esta prestação de contas foi examinada conforme o disposto na Resolução TC n.º 04/09, disciplinada pela Ordem de Serviço n.º 07/10, a partir das informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal.

2. Apontamentos do Órgão Técnico

2.1. Abertura de Créditos Especiais sem previsão legal – fl. 05



O órgão técnico apontou que o Município procedeu à abertura de créditos especiais, no valor de R\$136.933,78, sem previsão legal, em afronta ao disposto no art. 42 da Lei n.º 4.320/64. De acordo com a unidade técnica, não foi considerada, no presente exame, a autorização para abertura de créditos adicionais em leis anteriores à Lei Orçamentária Anual – LOA, conforme “Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários” (fl. 17).

O gestor apresentou cópia da Lei n.º 152/06, por meio da qual foi aprovado o orçamento do município para o exercício de 2007, e da Lei n.º 158/07, que autorizou a abertura de créditos especiais. Encaminhou também novo quadro de créditos e mídia eletrônica, fls. 42, 47/53, 66 e 68.

Após analisar a documentação encaminhada pela defesa, a unidade técnica verificou que o apontamento inicial pela abertura de créditos especiais sem lei autorizativa ficou devidamente esclarecido.

Ante a apresentação de cópia da Lei n.º 158/07, fls. 51/53, que autorizou a abertura de créditos especiais (R\$136.933,78), concluo que foi sanada a irregularidade, fls. 71/72.

2.2. Abertura de Créditos Suplementares sem previsão legal – fls. 71/72

Ao analisar cópia da lei orçamentária, encaminhada pela Administração Municipal, a unidade técnica constatou que a autorização para suplementação de dotações expressa na LOA diverge da informação registrada no SIACE/PCA. Assim, refez o seu exame e apurou que foram abertos créditos suplementares no valor de R\$1.389.214,83, sem a devida previsão legal, fl. 71.

Ao compulsar os autos, verifiquei que, de acordo com demonstrativo integrante da prestação de contas, fl. 16, o limite para suplementação orçamentária seria de 40% do orçamento aprovado (R\$8.718.000,00). No entanto, conforme o disposto no art. 4º da Lei Orçamentária n.º 152/06, fl. 50, a abertura de créditos suplementares estava, na realidade, limitada a 10% da despesa fixada na LOA, ou seja, R\$871.800,00.

Dessa forma, a abertura de créditos de R\$2.261.014,83, de fato, excedeu em R\$1.389.214,83 a autorização expressa no orçamento aprovado, com afronta ao disposto no art. 42 da Lei n.º 4.320/64. Ressalvo, contudo, que a suplementação ocorreu exclusivamente por anulação de dotação, e, ante a ausência de elementos de convicção que permitam afirmar, com segurança, se tais créditos foram efetivamente executados, deixo de considerar a impropriedade em tela como causa para rejeição das contas prestadas.

2.3. Repasse a maior à Câmara – fl. 06

O valor do repasse à Câmara Municipal extrapolou em 0,05% (R\$2.016,13) o limite de 8% da receita base de cálculo, estabelecido no inciso I do art. 29-A da Constituição da República. O órgão técnico apontou também que a contabilidade municipal não utilizou as contas de “Interferência Financeira” para o repasse à Câmara Municipal, conforme Portaria n.º 339/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

O defendente solicitou a retificação do cálculo do repasse, devido à revogação da Súmula 102, deste Tribunal, e reafirmou que foi observado o disposto no art. 29-A da Constituição da República, fl. 42.



O órgão técnico esclareceu que, na análise inicial, foi excluída a contribuição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério – FUNDEF da base de cálculo para o repasse à Câmara Municipal. No entanto, em face do entendimento atualmente predominante nesta Corte de Contas (Consulta n.º 837.614, de 29/6/11), refez o exame e apurou que o repasse, de R\$302.246,64, representou 6,90% da receita base de cálculo, cumprindo-se o limite (8%) fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição da República, fl. 73.

De fato, o apontamento consignado no exame técnico inicial decorreu do entendimento adotado nesta Corte de Contas à época. Porém, à luz da nova hermenêutica prevalente no Tribunal, entendo que o repasse do Poder Executivo ao Legislativo deu-se em consonância com as disposições constitucionais.

2.4. Aplicação Insuficiente de Recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – fl. 07

Com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas pela Administração Municipal, o órgão técnico constatou que foi aplicado o percentual de 25,29% da receita base de cálculo no ensino. No entanto, em inspeção no município (Processo Administrativo n.º 769.843) apurou-se o percentual 24,65%, inferior ao mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição da República.

De acordo com a defesa apresentada, a apuração de aplicação insuficiente na manutenção e desenvolvimento do ensino decorreu da impugnação de despesas, pela equipe de inspeção, no valor de R\$57.219,60, agrupadas em: merenda escolar (R\$2.149,02), uniformes escolares (R\$6.093,10), despesas sem comprovantes (R\$2.739,56), ensino superior (R\$700,00), despesas de exercício anterior (R\$14.656,48), devolução de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (R\$6.983,29), despesas realizadas com receitas não pertencentes à base de cálculo (R\$2.581,11), gastos com veículos sem a devida identificação (R\$19.237,04) e despesas sem identificação dos serviços prestados (R\$2.080,00), fls. 43/44.

O responsável argumentou que as notas fiscais referentes à despesa de R\$2.739,56 constam dos arquivos da contabilidade municipal, mas que, na condição de ex-Prefeito, estaria impedido de apresentá-las. Sugeriu, assim, que o Tribunal de Contas promovesse diligência para que a atual Administração do Município apresentasse os comprovantes das despesas, fl. 43.

O órgão técnico manteve a impropriedade por constatar que as notas fiscais não foram apresentadas por ocasião da inspeção, nem anexadas à defesa acostada ao Processo Administrativo, fl. 74.

O defendente sustentou também que deveria ser considerado gasto do exercício de 2007 o recolhimento de contribuições ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS sobre a folha de pagamento dos servidores da educação de dezembro/06 (R\$14.656,48), tendo em vista que o processamento da folha ocorre somente no dia 31/12, e a entrega da “Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e informações à previdência social” – GFIP sete dias depois, ocasião que se apura o valor a recolher e emite-se a nota de empenho, fl. 44.



De acordo com a unidade técnica, a defesa não informou, e não foi possível verificar, se o valor do recolhimento ao INSS estava ou não incluído no total da despesa empenhada relativa à folha de pagamento de dezembro/06. Apontou ainda que, a julgar pelas notas de empenho apresentadas pelo defendente (fls. 138/139 do Processo n.º 769.843), a contribuição do empregador refere-se a servidores remunerados por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e, portanto, não pode ser computada para fins de verificação do cumprimento do piso de aplicação de recursos na educação, fl. 74.

O defendente argumentou ainda que as despesas de R\$2.581,11 realizadas com recursos oriundos de receitas que não compõem a base de cálculo do ensino decorreram da não transferência desses valores para a conta específica da educação, fl. 44.

O órgão técnico pontuou que as despesas glosadas foram pagas com recursos da conta do Fundo Especial, que não compõem a base de cálculo do ensino, fls. 74/75.

O gestor contestou a impugnação de despesas (R\$19.237,04) por ausência de indicação das placas dos veículos nas notas de empenho, alegando que a Prefeitura Municipal possui veículos vinculados à educação, para transportar estudantes e realizar atividades rotineiras da Secretaria de Educação. Nos mesmos termos manifestou-se quanto ao valor de R\$2.080,00, glosado por ausência de especificação, nos empenhos, dos serviços realizados com os veículos locados, fl. 44. A unidade técnica não acolheu a justificativa apresentada devido à não comprovação do vínculo das despesas com a educação.

O órgão técnico concluiu, assim, pela manutenção das impugnações promovidas pela equipe de inspeção, de R\$57.219,60. Ponderou ainda que, as razões de defesa acostadas ao Processo n.º 769.843 não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas. Assim, ratificou o percentual apurado em inspeção, de 24,65% da receita base de cálculo, fl. 75.

Ao analisar as razões de defesa, bem como o exame realizado pelo órgão técnico, verifiquei que o responsável não se manifestou em relação às impugnações de gastos realizados com merenda escolar, uniformes, ensino superior e devolução de recursos do FUNDEF, no total de R\$15.925,41. Quanto às demais exclusões, acolho o exame técnico pela improcedência da defesa apresentada, exceto quanto às despesas realizadas com recursos do Fundo Especial, por entender que, apesar de a receita não compor a base de cálculo do ensino, e representar recurso vinculado a objetivo determinado, o gasto efetivamente beneficiou a educação.

Com o acréscimo de R\$2.581,11, a aplicação modificou-se de R\$1.644.180,96 para R\$1.646.762,07, e o percentual da receita base de cálculo de 24,65% para 24,69%, proporção ainda inferior ao piso constitucional de aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

2.5. Aplicação Insuficiente de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde – fl. 08

Ao analisar os dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas pela Administração Municipal, o órgão técnico apurou aplicação de 13,91% da receita base



de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde, percentual inferior ao mínimo de 15% estabelecido no inciso III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição da República. Consta ainda dos autos que, em inspeção, (Processo n.º 769.843) a proporção apurada foi de 11,01%.

O defendente sustentou que as impugnações, no valor de R\$380.363,73, teriam seguido critério idêntico ao adotado para as despesas com a educação. Dessa forma, posicionaram-se contrários à exclusão de despesas de competência do exercício de 2006 (R\$10.094,59), de diárias de viagem sem a devida prestação de contas (R\$1.100,00), gastos com assistência social (R\$5.600,00), despesas aplicadas na saúde e pagas com recursos oriundos de receitas que não compõem a sua base de cálculo (R\$46.073,36) e gastos com combustível sem a devida identificação, na nota de empenho, da placa do veículo (R\$30.141,28). Quanto à construção de módulos sanitários (R\$283.632,00), informou que não poderia ser retirado do gasto da saúde, pois sequer havia sido empenhado nesta função, fls. 45/46.

Ao examinar as razões da defesa, a unidade técnica considerou correto o cômputo da despesa de R\$5.600,00, realizada com transportes de doentes para atendimento médico. Quanto aos demais dispêndios, a unidade técnica posicionou-se pela manutenção das impugnações, visto que não foi possível confirmar se o valor do recolhimento ao INSS estava ou não incluso no total da folha de pagamento empenhada em dezembro/06 e incluído nos gastos do exercício de 2006. Da mesma forma, ratificou a impugnação das despesas sem comprovantes legais e daquelas glosadas por terem sido realizadas com recursos que não compõem a base de cálculo da aplicação na saúde, quais sejam, do Fundo Especial do Petróleo – FEP, Fundo de Exportação – FEX, Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM. Fundo Especial, Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL Recursos Hídricos, Programa de Atenção Básica – PAB e Fundo do Apoio ao Estudante – FAE. Também considerou irregulares as despesas realizadas sem a identificação dos veículos nas notas de empenho. O órgão técnico esclareceu ainda que as despesas empenhadas na função 17 – Saneamento, no valor de R\$1.114.818,77, já haviam sido computadas pela equipe de inspeção, fls. 76/77.

A unidade técnica, no Processo n.º 769.843, relativo à inspeção no município, considerou que as justificativas do defendente não foram aptas a elidir as irregularidades apontadas. No entanto, acolhendo as razões de defesa em relação aos gastos no valor de R\$5.600,00, retificou o índice apurado na inspeção de 11,01% para 11,10% da receita base de cálculo, em razão do que reiterou a irregularidade apontada, fl. 77.

Compulsando os autos, verifiquei, tanto a partir da prestação de contas quanto no relatório da inspeção no município, que o percentual aplicado nas ações e serviços públicos de saúde foi inferior ao mínimo de 15% fixado no inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição da República. De acordo com a prestação de contas, a aplicação correspondeu a 13,91% da receita base de cálculo, e, em inspeção, apurou-se o percentual de 11,01% (Processo n.º 769.843), posteriormente retificado pela unidade técnica para 11,10%.



Ressalto ainda que, ao analisar as despesas impugnadas (R\$380.363,73), constatei que foram glosadas despesas no valor de R\$46.073,36, realizadas com recursos provenientes de receitas que não compõem a base de cálculo. Desse montante, R\$13.240,00 foram realizados com recursos do PAB, restando dispêndios de R\$32.833,36 realizados com recursos do FEP, FEX, DNPM, Fundo Especial, ANEEL Recursos Hídricos e FAE. Embora a utilização desses recursos esteja vinculada a sua origem, conforme expresso no parecer emitido em resposta à Consulta n.º 838.756, na sessão de 14/9/11, acerca do Fundo Especial do Petróleo, entendo que não se pode desconsiderar que tais recursos foram efetivamente gastos com as ações de saúde. Assim, acresci, ao total apurado após análise da defesa (R\$740.055,04), o valor de R\$32.833,36, detectando aplicação de recursos equivalentes a 11,59% da base de cálculo, percentual inferior ao mínimo de 15% da receita base de cálculo (R\$6.668.971,99). Configurou-se, assim, o descumprimento do piso constitucional de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos na saúde no exercício em análise.

3. Considerações Finais

Verifiquei, consoante informação técnica, o cumprimento dos limites legais de despesas com pessoal (45,05% pelo Município, 42,41% e 2,64% pelos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente).

Ressalto 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 modificações no banco de dados, principalmente no Sistema de Emissão de Certidão – SEC.

III – CONCLUSÃO

Diante da constatação de que a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, equivalente a 24,69% da receita base de cálculo, foi inferior ao mínimo de 25% definido no art. 212 da Constituição da República, e que os gastos com as ações e serviços públicos de saúde representaram 11,59% da referida base de cálculo, aquém do piso de 15% fixado no inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição da República, proponho, acorde com o Ministério Público junto ao Tribunal, e fundamentado nos preceitos do inciso III do art. 240 do Regimento Interno, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de responsabilidade do Sr. José Eduardo Peixoto, Prefeito do Município de Salto da Divisa, relativas ao exercício de 2007, frisando que não se pode transigir com a exigência de aplicação mínima a que o município está sujeito, sob pena de transgressão direta a normas constitucionais, pois o direito à educação e à saúde, tutelado nos arts. 6º, 196 e 205 da Carta de 1988, foi contemplado como garantia social pelo legislador constituinte.

Os pisos constitucionais de 25% na educação e 15% na saúde consistem no mínimo dos mínimos, e a sua desobediência fulmina o encargo estatal de promover ensino e saúde 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



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

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 do Regimento Interno, as anotações e cautelas de praxe, recolha-se o processo ao arquivo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também acompanha o Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)