



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **658427**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2001

Procedência: Prefeitura Municipal de Campanário

Responsável: Gerson Duarte, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Guilherme Silveira Diniz Machado, OAB/MG 67408 e Rodrigo Silveira Diniz Machado, CRC/MG 64291

Representante do Ministério Público: Elke Andrade Soares de Moura Silva

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 03/10/2013

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 no art. 45, III, da LC nº 102/08, tendo em vista que o Município repassou ao Poder Legislativo o percentual de 8,53%, o que representa um repasse a maior de 0,53% da receita base de cálculo e de 6,73% do máximo permitido constitucionalmente, em desacordo com o art. 29-A, I, da CR/88, irregularidade que configura falha grave de responsabilidade do gestor. 2) Faz-se a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária. 3) Determina-se que sejam os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito. 4) Decisão por maioria dos votos. Vencido o Conselheiro Mauri Torres.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia 03/10/2013

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO



PROCESSO: 658427
NATUREZA: Prestação de Contas Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Campanário
RESPONSÁVEL: Gerson Duarte, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2001
RELATOR: Licurgo Mourão
REPRESENTANTE DO MPC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Campanário, referente ao exercício de 2001, sob a responsabilidade do Sr. Gerson Duarte.

A unidade técnica apontou, em sua análise inicial, às fls. 8 a 56, irregularidades nas despesas com pessoal e no repasse à Câmara Municipal. As demais irregularidades, sintetizadas à fl. 19, não fazem parte do escopo de itens considerados para emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

O responsável foi regularmente citado em 30/5/08, conforme o AR juntado aos autos em 17/6/08, à fl. 63. A defesa foi apresentada, em 1/7/08, cuja documentação foi juntada às fls. 65 a 79, e analisada pela unidade técnica, às fls. 82 a 105, que ratificou as irregularidades referentes às despesas com pessoal e ao repasse à Câmara Municipal.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 28/8/13, não foram localizados processos de inspeção no Município, referentes ao exercício ora em exame, cujo escopo tenha sido a verificação dos limites constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos da saúde.

De acordo com os estudos da unidade técnica, às fls. 8 a 56 e 82 a 105, **não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:**

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64), fl. 9;
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei nº 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$3.027.667,59, e empenhadas despesas no montante de R\$2.696.813,09, fl. 9;
- aplicação dos índices constitucionais relativos ao ensino (art. 212 da CR/88) e à saúde (art. 77, §1º, do ADCT) que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 33,39% e 18,62% da receita base de cálculo, fls. 17 e 18.

O Ministério Público de Contas, às fls. 106 a 115, em parecer da lavra da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

É o relatório.

2. Fundamentação

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

2.1 Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária nº 125, de 24/11/2000, às fls. 9 e 29, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$2.700.000,00, e autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no

percentual de 50% (cinquenta por cento) das dotações orçamentárias, equivalente a R\$1.350.000,00.

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar nº 101/00, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**,

[...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] G.N.

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado¹, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

Com efeito, **o planejamento é uma atividade** constante, **ininterrupta**, perene, que fundamenta, **precede** e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar sempre presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação. [...]

A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, “já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades”.

Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. G.N.

Desta forma, recomendo à administração municipal que ao elaborar a LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, o faça o mais próximo da realidade de sua municipalidade com o intuito de se evitar percentuais elevados de suplementação orçamentária.

2.2 Repasse à Câmara Municipal

À fl. 11, a unidade técnica apontou que o repasse financeiro do município à Câmara Municipal não obedeceu ao limite previsto no art. 29-A, I, da Constituição da República de 1988, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 25/00, uma vez que foi **repassado a maior valor de R\$10.553,06**.

O defendente, às fls. 70 a 72, alegou que o Tribunal de Contas entendeu, em Consulta nº 680445, de 10/12/03, que deveria ser deduzido a receita do FUNDEF do montante da arrecadação do município para efeito de cálculo dos repasses à Câmara Municipal, e, de acordo com orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, os valores para a formação do FUNDEF não deveriam ser deduzidos da base de cálculo.

A unidade técnica em seu reexame, à fl. 85, informou que o cálculo do percentual de limite do repasse à Câmara Municipal foi realizado pela receita bruta, ou seja, não houve a dedução do FUNDEF. Assim, ratificou seu apontamento inicial.

¹ Furtado, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Ressalta-se que, no período de 2000 a 2006, houve divergências no âmbito desta Casa, quanto a serem computados ou não os recursos relativos ao FUNDEF na receita base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo Municipal. Contudo, conforme novo entendimento exarado na Decisão Normativa nº 006/12, publicada no Diário Oficial de Contas em 01/10/12, este Tribunal decidiu que a contribuição municipal para o FUNDEF ou FUNDEB, custeada com recursos próprios do município, deve integrar a base de cálculo do repasse de recursos à Câmara Municipal.

Sendo assim, anuindo com a unidade técnica, **no sentido que não houve a dedução dos recursos do FUNDEF na receita base de cálculo, sendo considerada a receita bruta**, entendo que o repasse financeiro do município à Câmara Municipal não obedeceu ao limite previsto no art. 29-A, I, da CR/88, uma vez que foi repassado ao Legislativo Municipal recursos no valor de **R\$167.210,00** (fl. 36), superando o limite constitucional de 8% (**R\$156.656,94**), sobre a arrecadação do município no exercício anterior (**R\$1.958.211,72**, fl.36), de acordo com o demonstrativo apresentado, à fl. 36. O valor repassado a maior de **R\$10.553,06** (fl. 11), corresponde ao percentual de **0,53%** da receita base de cálculo (**R\$1.958.211,72**) e de **6,73%** do limite máximo constitucional (**R\$156.656,94**).

Importante destacar que o não cumprimento do limite percentual de repasse à Câmara Municipal configura-se em falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no inciso I do art. 29-A da CR/88, com redação dada pelo artigo 2º da EC nº 25/2000.

2.3 Despesas com Pessoal

A unidade técnica apontou, à fl. 17, que o município e os Poderes Executivo e Legislativo obedeceram aos limites percentuais estabelecidos pela LC nº 101/2000 (arts. 19, III, e 20, III, alíneas a e b), tendo sido aplicado em despesas com pessoal, respectivamente, os percentuais de **54,57%**, **49,08%** e de **5,49%** da receita base de cálculo, sem considerar a exclusão do imposto de renda retido na fonte.

Apontou, ainda, que o município e os Poderes Executivo e Legislativo não obedeceram ao limite percentual de elevação dos gastos com pessoal, conforme estabelecido no art. 71 da LC nº 101/00.

A unidade técnica, em suas considerações, informou que refez os cálculos para o município e o Poder Executivo, desconsiderando o IRRF no montante de R\$8.134,37, conforme decisão prolatada pela Primeira Câmara, em 8/6/04, e verificou que os gastos com pessoal para o município seriam de 54,22% e para o Poder Executivo seriam de 48,73%, não cumprindo o cronograma de elevação estabelecido pelo art. 71 da LC nº 101/00, conforme fls. 25 e 26.

Apesar de não fazer parte do escopo de itens considerados para emissão de parecer prévio, o Ministério Público entendeu, às fls. 78 a 80, que, para aferição dos gastos com pessoal, não poderiam ser desconsideradas, para o exercício em análise, as prescrições contidas nos arts. 70 e 71 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo que a despesa com pessoal esteja abaixo dos limites previstos no art. 20, concluindo que, se não foi observado o percentual de elevação permitido, estaria o ente incorrendo em irregularidade.

No entanto, verifica-se que, apesar de as despesas de pessoal terem ultrapassado o limite de elevação permitido pelo art. 71 da Lei Complementar 101/00, a unidade técnica em seu reexame, à fl. 92, constatou que foram respeitados os tetos fixados nos artigos 19 e 20 da referida lei, razão pela qual deixo de considerar a inobservância do cronograma de elevação de gastos com pessoal, em atendimento às determinações desta Casa.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de Voto

Por tudo que dos autos consta, adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS**, com fulcro no art. 45, III, da LC 102/08,



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

tendo em vista que o Município repassou ao Poder Legislativo o percentual de **8,53%** (R\$167.210,00), o que representa um repasse a maior de **0,53%** da receita base de cálculo (R\$1.958.211,72) e de **6,73%** do máximo permitido constitucionalmente (R\$156.656,94), correspondente a um valor anual de R\$10.553,06, em desacordo com o art. 29-A, I, da CR/88, irregularidade que configura falha grave de responsabilidade do gestor, com a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária. Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Sr. Presidente, neste caso, não vou acolher a proposta de voto, por achar a importância a maior, de R\$10.553,06, insignificante para condenar um gestor. Então, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Também acompanho o Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, VENCIDO O CONSELHEIRO MAURI TORRES.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA SILVA.)