



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **750044**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2007

Procedência: Prefeitura Municipal de Conceição das Alagoas

Responsável: Felipe Mansur Neto, Prefeito à época

Procurador(es): José Renato Elias, OAB/MG 110651 e José Batista de Souza, OAB 82376

Representante do Ministério Público: Maria Cecília Borges

Relator: Auditor Hamilton Coelho

Sessão: 19/11/2013

**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, fundamentado nos preceitos do inciso III do art. 240 do Regimento Interno, considerando que a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de 24,62% da receita base de cálculo, inferior ao percentual mínimo de 25% fixado no art. 212 da Constituição da República, e de que foram empenhadas despesas de valor superior em R\$1.522.341,78 ao dos créditos autorizados, com afronta ao disposto no art. 59 da Lei n.º 4.320/64. 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 19/11/13**

AUDITOR HAMILTON COELHO:

**PROCESSO N.º:** 750.044

**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

**ÓRGÃO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DAS ALAGOAS

**RESPONSÁVEL:** FELIPE MANSUR NETO (Prefeito à época)

**EXERCÍCIO:** 2007

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos da prestação de contas de responsabilidade do Sr. Felipe Mansur Neto, Prefeito do Município de Conceição das Alagoas, relativa ao exercício de 2007.

O órgão técnico constatou irregularidades, fls. 04/26, que motivaram a abertura de vista para defesa, vindo ao processo as razões de defesa e os documentos de fls. 33/46, examinados às fls. 48/52.

Em cumprimento do disposto no art. 2º da Decisão Normativa TC n.º 02/09 e no art. 156, § 2º, do Regimento Interno, os autos do Processo Administrativo n.º 769.949 foram apensados provisoriamente ao presente feito para fins de vista conjunta.

O responsável apresentou defesa, fls. 62/64, objeto da análise de fls. 66/67. Chamada novamente a se manifestar, a unidade técnica ofereceu o relatório de fls. 71/72.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou, fls. 75 (f/v) e 76, por emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Determinei, por fim, o desapensamento do processo n.º 769.949, tendo em vista que foram cumpridos os fins da tramitação conjunta.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Considerações Iniciais

A prestação de contas foi examinada conforme o disposto na Resolução TC n.º 04/09, disciplinada pela Ordem de Serviço n.º 07/10, e com esboço nas informações encaminhadas pela Administração Municipal.

### 2. Apontamentos do Órgão Técnico

#### 2.1. Abertura de créditos suplementares sem previsão legal

De acordo com o exame técnico inicial, fl. 05, houve abertura de créditos suplementares de R\$2.006.169,27 sem lei autorizativa, contrariando-se o disposto nos arts. 167, V, da Constituição da República e 42 da Lei n.º 4.320/64.

O gestor informou, fl. 33, a existência da Lei Municipal n.º 1.970/07, fl. 35, por meio da qual foi ampliado o limite de suplementação em 11% das receitas orçamentárias.

A unidade técnica examinou novamente a matéria, fl. 49, e considerou sanada a irregularidade.

De fato, com a dilação do percentual de suplementação orçamentária contido na referida lei, verifiquei que os créditos adicionais foram abertos em consonância com a legislação aplicável.

#### 2.2 Excesso de despesas empenhadas em relação aos créditos autorizados

O órgão técnico apontou, fl. 05, que as despesas empenhadas excederam os créditos autorizados em R\$1.522.341,78, não se observando, assim, o previsto no art. 59 da Lei n.º 4.320/64.

O responsável não se manifestou especificamente acerca desse apontamento. Alegou, genericamente, fls. 62/63, que os créditos suplementares aprovados importaram em R\$12.865.930,00, e que as suplementações perfizeram R\$11.597.069,27, havendo, pois, excedente de créditos aprovados e não utilizados.

O órgão técnico examinou novamente a matéria, fls. 66/67, e concluiu pela manutenção da irregularidade.

De acordo com o “Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários”, fl. 17, a permissão legal para suplementar a despesa fixada na lei orçamentária com base em operação de crédito foi de R\$659.000,00, nos termos da Lei n.º 1.927/07. As demais alterações foram efetivadas por meio de anulação de dotação. Acrescentando-se, pois, a esse valor, as despesas aprovadas na lei orçamentária (R\$29.773.000,00), obtém-se o montante de R\$30.432.000,00 de créditos autorizados, inferior em R\$1.522.341,78 ao total das despesas empenhadas, R\$31.954.341,78.

Dessa forma, caracterizada a violação ao diploma legal precitado, e configurando-se desequilíbrio orçamentário no exercício, considero irregular o empenho de despesas em valor superior ao dos créditos autorizados.

#### 2.3 Repasse a maior à Câmara Municipal

De acordo com anotação constante do relatório técnico, fl. 06, o valor da transferência de recursos ao Legislativo local ultrapassou em 0,26%, equivalente a R\$45.444,28, o limite estabelecido no art. 29-A, I, da Lei Maior.

O gestor, em sua defesa, fls. 33/34, alegou, em síntese, que não houve transgressão ao comando constitucional, e que a importância repassada além do total de R\$1.419.425,05 refere-se a custeio de inativos, que, por determinação legal, não é considerado no cômputo do mencionado teto. Aduziu que encaminhou cópias dos Ofícios n.ºs 01/07 a 07/07 e 10/07, do Poder Legislativo, e de memória de cálculo, fls. 37 e 43/46, para comprovar o alegado.

A unidade técnica, diante da defesa e dos documentos encaminhados, refez os cálculos (fl. 50) e reduziu em R\$48.922,16 o valor entregue à Casa Legislativa considerado na avaliação inicial, apurando repasse de R\$1.415.947,17, correspondentes a 7,98% da respectiva base de cálculo. Assim, considerou sanada a irregularidade.

Com efeito, no dispositivo constitucional, preconiza-se que os gastos com inativos não serão considerados no total da despesa do Poder Legislativo Municipal para efeito de conformação ao percentual limitativo nele fixado. Dessa forma, acorde com as alterações processadas no exame técnico, entendendo regular a transferência de recursos ao Legislativo local.

#### **2.4 Aplicação insuficiente de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

De acordo com o relatório técnico inicial, fl. 07, foi apurada aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino de 27,90%, após dedução do valor de R\$27.585,03, correspondente a despesas de exercícios anteriores. Consta também que, em inspeção, Processo n.º 769.949 (cópias às fls. 81/133), foi detectada aplicação de 24,62%, índice inferior ao mínimo fixado no art. 212 da Carta da República. Consoante relatório do referido Processo Administrativo (fl. 85), foram impugnadas despesas de R\$507.256,33, computadas indevidamente para fins de atingimento do piso constitucional de alocação de recursos no ensino.

Os valores glosados, conforme assinalado no relatório de inspeção (cópia às fls. 94/101), referem-se a despesas de competência de exercícios anteriores, relativas a dispêndios de caráter cultural, com o ensino superior e com festividades diversas, sendo incompatíveis, portanto, com as disposições do art. 5º da Instrução Normativa TC n.º 06/07.

Embora não tenha se manifestado neste feito, o responsável ofereceu defesa nos autos do processo administrativo (fls. 102/108). Alegou que os serviços técnicos de acompanhamento do recebimento e da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB equivalem a assessoramento nas prestações de contas dos recursos destinados ao ensino, e encontram-se previstos no art. 5º, V, da Instrução Normativa TC n.º 6/07: “realização de atividades meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino, como serviços de vigilância e limpeza das escolas públicas”. Asseverou que os dispêndios de exercícios anteriores também devem ser computados, tendo em vista que o recebimento das faturas, para empenho, pela Contabilidade, ocorreu em janeiro/07. Argumentou ainda que as despesas com serviços de transporte de alunos para o município de Uberaba referem-se também à condução de alunos do ensino fundamental, e não apenas do ensino superior. Salientou, afinal, que, se essas despesas fossem computadas, seria alcançado patamar de aplicação de recursos no ensino equivalente a 26,64% da receita base de cálculo.

A unidade técnica, em exame das razões de defesa no processo administrativo, assinalou, fls. 116/117, que a prestação de serviços técnicos de acompanhamento dos gastos com recursos recebidos do FUNDEB, no valor de R\$33.000,00, não tem correlação com as atividades inerentes ao ensino, previstas na precitada Instrução Normativa, uma vez que não produziu efeito no funcionamento daquele sistema, mas refere-se a atividades burocráticas e ou administrativas do departamento de educação daquela municipalidade. Quanto às despesas de exercício anterior (R\$32.813,95), assinalou que as faturas de energia elétrica e de telefonia



são relativas a dezembro de 2006, o que demonstra a impossibilidade do cômputo desses gastos no cálculo da aplicação do ensino de 2007. Relativamente à prestação de serviço de transporte de estudantes (R\$400.400,00), ponderou que o responsável não encaminhou comprovação de que parte do valor aplicado destinava-se ao transporte de alunos da educação básica, a teor do disposto no art. 21 da Lei n.º 9.394/96 e no art. 6º, I, da Instrução Normativa TC n.º 06/07. Diante disso, reiterou o apontamento inicial.

Adiro, *in totum*, ao posicionamento adotado pelo órgão técnico no exame da defesa. Acrescento, entretanto, as seguintes considerações: no que tange à inclusão de despesas de exercícios anteriores nos gastos com ensino do exercício de 2007, o argumento produzido pela defesa de que o setor competente recebeu a fatura dos serviços apenas em 2007 evidencia o descumprimento de comandos legais pertinentes ao empenho, primeira fase da execução da despesa, que deve ocorrer na ocasião da contratação e de acordo com o período de competência do dispêndio. Por seu turno, a fatura é documento emitido pelo credor em face da prestação de serviço ou fornecimento de bem já concluído, o qual deveria ter sido objeto de registro contábil. Relativamente ao serviço de acompanhamento dos gastos lançados no ensino, entendo que não se trata de atividade essencial ao seu regular funcionamento: trata-se de ações de controle, típicas de auditoria ou de controle interno, portanto, não ínsitas à educação, não se justificando a contabilização das despesas correspondentes para fins de cumprimento do piso de aplicação no ensino. Finalmente, quanto aos gastos com transporte de alunos a Uberaba, a alegação de que nem todos os usuários do transporte frequentam curso superior não constitui elemento suficiente para elidir a irregularidade, porquanto é imprescindível a comprovação documental de que os estudantes conduzidos àquele município cursam o ensino básico. No caso, o responsável sequer informou o valor que seria atribuído ao transporte de alunos da educação básica.

Do exposto, ressaí o descumprimento da determinação contida no art. 212 da Lei Maior, razão pela qual considero insuficiente a aplicação de 24,62% da respectiva base de cálculo no ensino.

#### **Considerações Finais**

Foi anotado no relatório técnico, fl. 06, divergência de R\$2.982.539,08 entre o valor da receita base de cálculo do repasse à Casa Legislativa constante nesta prestação de contas (R\$20.725.352,25) e o consignado nas contas do exercício anterior (R\$17.742.813,17). A mencionada diferença não resultou em prejuízo para a apuração da conformidade legal da transferência financeira, consoante se observa no item 2.3 retrocitado. Contudo, em face da não manifestação do gestor e da permanência da falha assinalada, a unidade técnica competente deverá ser comunicada para subsidiar o planejamento de inspeções e auditorias.

De acordo com o exame inicial do órgão técnico, fl. 07, o município não aplicou a integralidade dos recursos recebidos do FUNDEB. A equipe inspetora mencionou, fl. 87, que o saldo remanescente correspondeu a 2,22% dos recursos recebidos à conta do FUNDEB, inferior ao limite de 5% estabelecido na Lei n.º 11.494/07.

De fato, não há que se falar em irregularidade, já que o resíduo dos recursos recebidos do Fundo não ultrapassou a margem de tolerância fixada na legislação aplicável.

Verifiquei ainda, com base na anotação técnica, o cumprimento dos demais índices referentes às ações e aos serviços públicos de saúde (27,26%), aos limites das despesas com pessoal (52,88%, correspondentes ao município, e 49,70% e 3,18%, aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente). Em inspeção (Processo n.º 769.949), foram apurados gastos de 27,23% na saúde, percentual que, apesar de divergente do informado na prestação de contas, demonstra observância ao disposto no art. 77, III, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição da República.



Destaco que, para emissão de certidão, prevalecem os percentuais identificados em inspeção. Desse modo, a Diretoria de Controle Externo dos Municípios deverá ser comunicada para efetuar as necessárias alterações no banco de dados.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante da constatação de que a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de 24,62% da receita base de cálculo, inferior ao percentual mínimo de 25% fixado no art. 212 da Constituição da República, e de que foram empenhadas despesas de valor superior em R\$1.522.341,78 ao dos créditos autorizados, com afronta ao disposto no art. 59 da Lei n.º 4.320/64, proponho, acorde com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e nos termos do inciso III do art. 240 do Regimento Interno, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de responsabilidade do Sr. Felipe Mansur Neto, Prefeito do Município de Conceição das Alagoas, 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 à norma constitucional, pois o direito à educação, tutelado nos arts. 6º e 205 da Carta de 1988, foi contemplado como garantia social pelo legislador constituinte.

O piso constitucional de 25% consiste no mínimo dos mínimos, e, quando não obedecido, fulmina o encargo estatal de promover ensino 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 insuficiente de recursos na educação ou na saúde figura como uma das cinco 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 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.)**