



NOTAS TAQUIGRÁFICAS

37ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada no dia 18/11/2014

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO N°: 697709
NATUREZA: Prestação de Contas Executivo Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Santa Bárbara do Leste
RESPONSÁVEL: Otto Ferreira Maia, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2004
RELATOR: Licurgo Mourão
REPRESENTANTE DO MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Santa Bárbara do Leste, referente ao exercício de 2004, sob a responsabilidade do Sr. Otto Ferreira Maia.

A unidade técnica apontou, em sua análise inicial, à fl. 13, irregularidade no repasse à câmara municipal, contrariando o inciso I do art. 29-A da CR/88. Apontou também outras irregularidades, sintetizadas à fl. 25, que não fazem parte do escopo considerado para emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

O responsável foi regularmente citado, em 29/12/06, conforme AR juntado aos autos em 23/1/07, à fl. 67, e apresentou defesa, em 9/2/07, conforme documentação às fls. 69 a 507. Posteriormente, em 15/5/08, apresentou complementação da defesa, juntada aos autos às fls. 515 a 519.

Em 15/12/10, às fls. 527 e 528, em cumprimento à Decisão Normativa desta Corte nº 02/09, determinei citação do prefeito municipal à época, para que se manifestasse quanto ao não cumprimento das aplicações de recursos no ensino e na saúde, apuradas em inspeção ordinária, Processo Administrativo nº 707673.

O responsável foi novamente citado em 21/2/11, e o AR juntado aos autos em 25/2/11, à fl. 530. A defesa foi apresentada em 18/3/11, conforme documentação às fls. 531 a 536.

As defesas foram devidamente analisadas pela unidade técnica, às fls. 538 a 544, a qual sanou as irregularidades referentes ao repasse à câmara municipal e à aplicação do percentual mínimo na saúde, mas manteve a irregularidade no percentual do ensino.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 10 a 62, 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 art. 43 da Lei nº 4.320/64), fl. 11;



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

- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei nº 4.320/64), pois foram autorizados créditos e empenhadas despesas, no total de R\$4.389.235,67, fl. 11;

- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 47,98%, 44,28% e de 3,70% da receita base de cálculo, fl. 21. O Ministério Público de Contas, às fls. 545 a 552, em parecer da lavra da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais e fez recomendações.

Em síntese, 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 por meio 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 296, de 15/12/03, estimou a receita e fixou a despesa no total de R\$4.316.500,00, e, em seu art. 6º, autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite percentual de 80% (oitenta por cento) das dotações orçamentárias, fls. 11 e 32.

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

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



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

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 Execução Financeira

A unidade técnica, à fl. 13, constatou 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 25/00, uma vez que foi repassado **R\$260.000,04**, superando o limite constitucional de 8% (**R\$206.740,14**) sobre a arrecadação do município apurada na prestação de contas do exercício anterior (**R\$2.584.251,72**). Constatou ainda um percentual excedente de **2,06%**, o que representou um repasse a maior no valor de **R\$53.259,90**.

O defendente alegou, às fls. 70 e 71, em síntese, que havia entendimentos diversos nos Tribunais de Contas dos Estados, Poder Judiciário e Secretaria do Tesouro Nacional, de que a base de cálculo para repasse financeiro às câmaras municipais deveria considerar as receitas pelo valor bruto, sem a dedução para formação do FUNDEF.

Às fls. 540 e 541, a unidade técnica, salientou que na análise inicial foi feita a exclusão do FUNDEF da base de cálculo, de acordo com o entendimento exarado por esta Corte de Contas na Consulta nº 680445, de 10/12/03, anterior ao incidente de uniformização que alterou a metodologia de cálculo para o exame das prestações de contas ainda não apreciadas.

Segundo a unidade técnica, foram refeitos os cálculos dos valores a serem repassados ao Poder Legislativo sem a exclusão do valor correspondente ao FUNDEF e excluindo do repasse a devolução de numerário da câmara à prefeitura no valor de R\$39.500,00, conforme demonstrativo da dívida flutuante, anexo à fl. 47, retificando a irregularidade.

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 006/2012, publicada no Diário Oficial de Contas em 1/10/12, 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 o reexame técnico, após a inclusão dos recursos relativos ao FUNDEF na receita base de cálculo, no valor de **R\$422.449,88**, constata-se que o repasse financeiro à câmara municipal obedeceu ao limite previsto no art. 29-A, I, da CR/88, uma vez que foi repassado o valor de **R\$220.500,04**, conforme fl. 540, dentro do limite constitucional de 8%, no valor de **R\$240.536,13**, sobre a arrecadação do município no exercício anterior (**R\$3.006.701,60**), de acordo com o demonstrativo apresentado na prestação de contas, às fls. 35 e 36, Arrecadação Municipal Conforme Art. 29-A da Constituição Federal.



2.3 Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A unidade técnica no exame inicial, à fl. 21, com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentados pela administração municipal por meio do SIACE/PCA/2004, apurou uma aplicação de **25,72%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, em inspeção realizada no município, Processo Administrativo nº 707673, foi apurado o percentual de **22,23%** da receita base de cálculo no ensino.

Por determinação expressa no parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa 02/09 desta Casa, foi restabelecido o contraditório às fls. 527 e 528, e será considerado nesta prestação de contas, para fins de emissão de parecer prévio, o índice apurado na ação de fiscalização do Tribunal, Processo Administrativo nº 707673, cuja cópia do reexame foi anexada aos presentes autos às fls. 555 a 567.

Na inspeção *in loco*, a equipe técnica apurou, de acordo com a documentação e demonstrativos apresentados para inspeção, que houve gastos totais no ensino equivalentes ao montante de **R\$818.317,14**. E apurou uma receita base de cálculo no montante de **R\$3.374.435,48**, valores divergentes dos apresentados no SIACE/PCA, Anexos I e II, fls. 558 e 559.

A equipe técnica excluiu das despesas realizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino o valor de **R\$68.316,30**, por ter sido computado indevidamente (despesas diversas, fls. 560 a 562). Assim, após as exclusões efetuadas, apuraram que o município não aplicou o percentual mínimo exigido pelo art. 212 da CR/88, tendo aplicado o montante de **R\$750.000,84**, que representou **22,23%** da receita base de cálculo (R\$3.374.435,48), às fls. 558 a 563.

Alegou a defesa, em síntese, às fls. 502, 503, 533, 534, que, em razão da divergência entre o valor das despesas apurado pela inspeção e o registrado no anexo do SIACE/PCA, enviou toda a documentação referente aos gastos com ensino para nova análise. Aduziu que cumpriu o mínimo constitucional exigido e ressaltou que com a exclusão das receitas de CEX e CIDE, no total de R\$19.219,50, o percentual aplicado passou para 25,87%. Às fls. 506 e 507, o defendente apresentou justificativas quanto às glosas efetuadas pela equipe de inspeção, porém não anexou a documentação que comprovasse as suas alegações.

A unidade técnica, em sede de reexame, às fls. 538, 539, 542, informou que o defendente não trouxe novos elementos que alterassem os percentuais apurados na inspeção. Dessa forma, acatou o reexame técnico constante do Processo Administrativo nº 707673, em que houve nova análise e alteração do percentual aplicado no ensino de **22,23%** para **24,15%**, permanecendo o descumprimento do art. 212 da CR/88.

No reexame técnico do Processo Administrativo nº 707673, às fls. 558 a 563, a unidade técnica verificou que a defesa juntou notas de empenho não apresentadas no decorrer da inspeção, no valor de **R\$50.509,66**, apurando um total de **R\$868.826,80** de gastos com o ensino.

Em relação às despesas impugnadas, referentes a folhas de pagamento sem indicação do recurso e identificação dos servidores beneficiados, pagamento de seguros de veículos sem indicação das contas bancárias e comprovantes, remoção de postes, construção de quadras poliesportivas e aquisição de merenda escolar, a unidade técnica retificou o montante de **R\$68.316,30** para **R\$49.796,84**, às fls. 560 a 562.

Dessa forma, após o saneamento de parte das divergências, a unidade técnica deduziu dos gastos totais de **R\$868.826,80**, os valores de R\$4.154,01, referente às despesas pagas com recursos de convênio; R\$1,55 na contribuição ao FUNDEF e R\$49.796,84 em despesas



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

computadas indevidamente, retificando o valor da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino para **R\$814.874,40** e o percentual para **24,15%**.

Isto posto, anuindo com a unidade técnica, verifica-se que o percentual relativo ao ensino representa uma aplicação a menor de **0,85%** da receita base de cálculo (R\$3.374.435,48) e de **3,40%** do mínimo constitucional de 25% (R\$843.608,87), o que corresponde a um valor anual de **R\$28.734,47**.

Importante destacar que o não cumprimento do percentual mínimo exigido na aplicação do ensino configura-se em falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no art. 212 da Constituição da República de 1988.

2.4 Aplicação de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde

A unidade técnica informou, às fls. 22, 30 e 31, que o município aplicou o percentual de **19,11%** da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde, porém em inspeção *in loco* foi apurado o percentual de **0,94%**, não cumprindo o mínimo exigido no art. 77, III, do ADCT.

Na inspeção *in loco*, a equipe técnica impugnou despesas com folhas de pagamento sem a indicação dos recursos utilizados e dos servidores que receberam, bem como sem o estágio da liquidação da despesa, no valor de R\$559.431,43. Assim, apurou que o município não aplicou o percentual mínimo exigido, tendo aplicado o percentual de **0,94%** da receita base de cálculo (R\$3.374.435,48), às fls. 565 a 566.

Às fls. 503 e 504, a defesa aduziu, em síntese, que sempre deu prioridade à saúde e à educação, cumprindo os ditames da carta maior, devendo ter havido uma má interpretação quando da inspeção, uma vez que consta o número da conta do Fundo Municipal de Saúde em todos os empenhos da saúde. Esclareceu que pode ser observado no razão da conta corrente nº 58.051-1 que eram feitas transferências de recursos próprios para fazerem face às despesas de saúde do município. Por fim, alegou que os gastos com saúde totalizaram **R\$1.030.460,39**, tendo sido repassado pelo SUS ao município o valor de **R\$385.286,13**, tendo aplicado, assim, **R\$645.174,26** com recursos próprios na saúde.

A unidade técnica, à fl. 539, informou que a defesa apresentou as justificativas sem ter trazido novos elementos aos presentes autos, por essa razão se reportou ao reexame do Processo Administrativo nº 707673.

No reexame do processo administrativo, às fls. 565 e 566, a unidade técnica informou que o defendente anexou notas de empenho, com identificação do recurso utilizado e respectivos comprovantes, no montante de R\$862.489,47. Informou, ainda, que analisou a documentação e constatou o cumprimento das disposições contidas no art. 77, III, do ADCT, retificando o índice de aplicação na saúde de **0,94%** para **25,56%**.

Ante ao exposto, anuindo com a unidade técnica, constata-se que houve aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde no montante de **R\$862.489,47**, que representa o percentual de **25,56%** da receita base de cálculo (R\$3.374.435,48), cumprindo o disposto no inciso III, do art. 77, do ADCT da Constituição da República de 1988.

Diante do exposto, passo a propor.



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

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 nº 102/08, tendo em vista que o município aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual de **24,15%**, o que representa uma aplicação a menor de **3,40%** do mínimo constitucional de 25% (R\$843.608,87), correspondente a um valor anual de R\$28.734,47, em descumprimento ao art. 212 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 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.)