

**Parecer Prévio – Segunda Câmara**

**660211, PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL**, da Prefeitura Municipal de Nepomuceno, 2001.

Apensos: **727014, 675170 - Processos Administrativos.**

Parte(s): Paulo Hipólito Carvalho de Souza – CPF 00736155600, Leonardo Augusto Andrade Souza - CPF: 00874810655

Procurador(es): Jose Rubens Costa - OAB /MG 021581

MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

Sessão: 09/04//2015

**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, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Orgânica c/c art. 240, III, do Regimento Interno, tendo em vista que o município aplicou no ensino o percentual de 22,56%, o que representa uma aplicação a menor de 9,78% do mínimo constitucional de 25%, com a recomendação constante no corpo da fundamentação. 2) Encaminham-se os autos ao Ministério Público de Contas para que tome as providências que entender cabíveis. 3) Determina-se o desapensamento dos autos dos Processos Administrativos n. 727014 e 675170 desta prestação de contas, para o exame das matérias remanescentes neles constantes, nos termos do art. 3º da Decisão Normativa n. 2/2009, alterada pela n. 1/2010 e do art.157 do RITMG, Resolução n. 12/08. 4) Decisão unânime.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**7ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara realizada no dia 09/04/2015**

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:**

PROCESSO:	660211
APENSOS:	Processos Administrativos n°s 727014 e 675170
NATUREZA:	Prestação de Contas Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE:	Prefeitura Municipal de Nepomuceno
RESPONSÁVEL:	Paulo Hipólito Carvalho de Souza, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO FINANCEIRO:	2001
RELATOR:	Licurgo Mourão
REPRESENTANTE DO MPC:	Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

## 1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Nepomuceno, referente ao exercício de 2001, sob a responsabilidade do Sr. Paulo Hipólito Carvalho de Souza.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial, às fls. 8 a 42, ocorrências nos demonstrativos contábeis e relativas a despesas com pessoal e serviços de terceiros.

O responsável foi regularmente citado, em 11/7/03 (AR, fl. 51) e, após solicitação e deferimento de prorrogação de prazo (fls. 52 a 56), apresentou sua defesa, em 2/10/03, conforme documentação anexada às fls. 58 a 63, analisada pela unidade técnica, às fls. 65 a 69, que ratificou as ocorrências.

Posteriormente, em cumprimento à Decisão Normativa desta Corte nº 02/09, foi determinado pelo então Relator o apensamento do Processo Administrativo nº 727014, à fl. 95, relativo à inspeção realizada no município e nova citação do ex-Prefeito Municipal, Sr. Paulo Hipólito Carvalho de Souza, para que se manifestasse acerca da divergência no índice constitucional concernente à aplicação de recursos no ensino, apresentado no respectivo processo administrativo, cujo AR foi juntado em 29/9/10, à fl. 98.

De acordo com as declarações de comparecimento, às fls. 101, 102 e 103, constata-se que os presentes autos e o Processo Administrativo nº 727014 foram examinados e deles foram extraídas cópias pelo procurador do inventariante do espólio de Paulo Hipólito Carvalho de Souza, em 30/9/10, 5/10/10 e 13/10/10.

E, conforme fls. 104 a 107, o então Relator anexou aos autos cópias da certidão de óbito do Sr. Paulo Hipólito Carvalho de Souza, ocorrido em 1/11/08, do termo de compromisso de inventariante e da procuração firmada pelo Sr. Leonardo Augusto Andrade Souza, filho e inventariante do referido *de cujus*.

Após, em atendimento às determinações do Relator, fls. 110 e 111, foram juntados aos presentes autos, às fls. 113 a 129, documentos protocolizados, em 12/11/10, sob o nº 0149757-5/2010, encaminhados pelo procurador do espólio do responsável, com as justificativas contábeis para as irregularidades ratificadas pela unidade técnica às fls. 65 a 68, considerando os apontamentos constantes nas fls. 11 a 13 do Processo Administrativo nº 727104, relativamente à apuração de aplicação de recursos no ensino.

Às fls. 131 a 134, a unidade técnica, em sede de reexame, informou que as ocorrências inicialmente apontadas não faziam parte do escopo dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

Realizou a análise das alegações anexadas e verificou que não havia manifestação quanto aos índices constitucionais da saúde e do ensino, motivo pelo qual concluiu pela irregularidade da aplicação de 21,72% no ensino e de 8,35% na saúde, em descumprimento aos limites constitucionais.

Ainda, de acordo com os estudos da unidade técnica, às fls. 8 a 42 e reexame de fls. 131 e 132, 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\$14.100.000,00, e empenhadas despesas no montante de R\$ 9.226.058,07, fl. 10;

- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 5,87% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional, 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 38,80%, 34,87% e de 3,93% da receita base de cálculo, fl. 18.

O Ministério Público de Contas, às fls. 137 a 145, em parecer da lavra do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Em 21/11/12, à fl. 146, os autos retornaram à Secretaria da Primeira Câmara para que aguardasse a decisão do Processo nº 685606 (Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal de Coronel Murta, exercício de 2003), submetido ao Tribunal Pleno, por ser tratar de emissão de parecer prévio de gestor falecido.

Em cumprimento à determinação supra, foi juntada, às fls. 147 a 157, a decisão proferida no referido processo, em apartada síntese, no sentido de que mesmo com o falecimento do gestor responsável, o parecer prévio deve ser emitido, pois “[...] *mesmo após o falecimento do titular, sejam as contas julgadas para que se dê satisfação à coletividade de como foram aplicados os recursos, que em última instância, lhe pertencem.* [...]”.

No caso em concreto, há nestes autos, bem como no Processo Administrativo nº 727014, informações do falecimento do responsável e da ciência dos autos e manifestação de defesa do respectivo filho e inventariante, Sr. Leonardo Augusto Andrade Souza, sem prejuízo ao devido processo legal e a ampla defesa, encontrando-se o processo em condições de ser apreciado para fins de emissão de parecer prévio.

Em 18/6/13, à fl. 205, o então Prefeito de Nepomuceno foi intimado para que enviase a este Tribunal, os documentos comprobatórios referentes às despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e às despesas com ações e serviços públicos de saúde, durante o exercício de 2001, segregando aquelas referentes a ações com saneamento, entretanto, o gestor não se manifestou, conforme certidão, à fl. 209.

É o breve 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 Aplicação de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde

A unidade técnica em exame inicial, às fls. 18, 27 e 28, informou que a administração municipal aplicou 15,16% da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde, obedecendo ao percentual exigido no art. 77, § 1º, do ADCT da CR/88.

Entretanto, em inspeção *in loco*, no Processo Administrativo nº 727014, a equipe técnica apurou que foi aplicado nas ações e serviços públicos de saúde o percentual de 8,35%, conforme fls. 165 a 169 e 182 a 188.

Destaca-se que a Emenda Constitucional nº 29/00 fixou percentual de recursos a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde de 15% sobre a receita base de cálculo pelo município até o exercício financeiro de 2004, estabelecendo, todavia, regras aplicáveis no período de transição, entre os anos de 2000 a 2004. Nessa ótica constitucional e no caso concreto, como o

exercício em análise corresponde ao segundo período da transição estabelecida, deveria ter sido aplicado nas ações e serviços públicos de saúde, o percentual mínimo de 8,60% da receita base de cálculo.

No Processo de Inspeção nº 727014, a unidade técnica apurou uma receita base de cálculo de R\$6.940.219,14. Em relação às despesas, foram apurados gastos totais com saúde no montante de R\$1.051.857,04 e, deste total, foram impugnadas despesas apropriadas indevidamente, no montante de R\$40.518,11, e despesas de convênio, no montante de R\$431.934,95. Assim, foi constatada uma aplicação nas ações e serviços públicos de saúde no valor de R\$579.403,98, correspondendo ao percentual de 8,35% da receita base de cálculo.

Constata-se no relatório de inspeção, às fls. 166 a 169, que, das despesas impugnadas no montante de R\$472.453,06, o valor de R\$40.518,11 se refere a despesas com aquisição de leite e produtos alimentícios para cesta básica para distribuição a pessoas carentes e fornecimento de energia elétrica para o gabinete do prefeito, e o valor de R\$431.934,95 se refere a despesas de convênios.

Anuindo com a unidade técnica, entendo que tais despesas impugnadas não são típicas para compor o índice mínimo de aplicação na saúde, nos termos do art. 77 da ADCT e, ainda, aquelas advindas de convênios também não podem compor esses gastos por se tratarem de recursos vinculados.

No entanto, em relação às despesas de convênios, verifica-se que os recursos aplicados do convênio PAB foram de R\$268.000,34, conforme demonstrativo à fl. 183 e demonstrativo de caixa/bancos às fls. 210 e 211, e não no valor de R\$286.000,34 demonstrado no relatório técnico à fl. 168. Assim, o valor total aplicado de convênios fica alterado para R\$413.934,95, abaixo demonstrado:

Banco/Conta	Saldo 31/12/00	Recursos Recebidos	Rendimentos Apl. Financeiras	Recursos Aplicados	Saldo 31/12/2001
Banco do Brasil/58.040-6 PAB	2.850,80	284.206,50	1.075,82	268.000,34	20.132,78
BBrasil/6.275-8 Epidemiologia	6.046,60	72.559,20	1.742,43	69.324,21	11.024,02
BBrasil/33.831-1 Combate à Dengue	23.934,96	0,00	0,00	23.934,96	0,00
Banco do Brasil / 73.062-2 SUS	0,00	52.069,85	196,62	52.386,74	(120,27)
BBrasil / 5.818-1 Postos de Saúde	(1.211,30)	0,00	0,00	288,70	(1.500,00)
Totais	31.621,06	408.835,55	3.014,87	413.934,95	29.536,53

Dessa forma, dos gastos totais com saúde apurados na inspeção *in loco*, no montante de R\$1.051.857,04, impugnando despesas apropriadas indevidamente no montante de R\$40.518,11 e despesas de convênio no montante de R\$413.934,95, constata-se que foi aplicado o valor de R\$597.403,98, correspondendo ao percentual de 8,61% da receita base de cálculo, atendendo, assim, ao disposto no §1º do art. 77 do ADCT, da CR/1988, considerando

a regra de transição em que deveria aplicar, no mínimo, o percentual de 8,60% no exercício de 2001.

## 2.2 Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A unidade técnica em exame inicial, às fls. 18, 21 e 22, informou que a administração municipal aplicou 25,13% da receita base de cálculo (R\$6.966.507,88) na manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecendo ao percentual constitucional exigido.

Por determinação desta Casa, exarada na Decisão Normativa nº 02/09, uma vez que as aplicações dos índices constitucionais do ensino e saúde serão apreciadas nos processos relativos às prestações de contas, anexou-se aos presentes autos, às fls. 159 a 204 e 210 a 212, cópias referentes às respectivas matérias.

Na inspeção *in loco*, Processo Administrativo nº 727014, a unidade técnica apurou uma receita base de cálculo no valor de R\$6.940.219,14 e gastos totais com ensino de R\$1.675.654,66, sendo impugnadas despesas apropriadas indevidamente, no montante de R\$168.030,85. Assim, foi constatada uma aplicação no ensino no valor de R\$1.507.623,81, correspondendo ao percentual de 21,72% da receita base de cálculo, fls. 159 a 161.

Às fls. 189 a 193, em 30/8/08, o próprio responsável, Paulo Hipólito Carvalho de Souza, nos autos do processo administrativo, solicitou prazo para apresentação de suas justificativas, tendo em vista a dificuldade de reunir toda a documentação relativa aos fatos narrados, pois não estava no exercício do cargo de prefeito do município, o que foi indeferido pelo então Relator.

Em 27/10/09, às fls. 194 a 204, foi informado o falecimento do Sr. Paulo Hipólito Carvalho de Souza e seus herdeiros, por meio de procuradores constituídos, alegaram que não entrariam no mérito dos apontamentos do relatório técnico desta Corte, em razão da impossibilidade de coleta de documentos na prefeitura municipal, além disso, alegaram que “*aos sucessores de agente político não deve ser imputada qualquer responsabilidade sobre atos de gestão praticados na condição de governante, não havendo como atribuir qualquer sanção aos herdeiros do ex-prefeito*”. Ao final, requereram a exclusão de suas responsabilidades se porventura fossem confirmadas as supostas irregularidades descritas no relatório técnico e se do julgamento decorresse aplicação de sanções.

Em sede de reexame, às fls. 131 e 132, a unidade técnica esclareceu que não houve manifestação quanto ao mérito das irregularidades relacionadas com os gastos com o ensino e concluiu pela irregularidade do índice de 21,72%, apurado na inspeção.

Inicialmente, constata-se que as alegações, tanto do próprio responsável quanto de seus herdeiros, de que tiveram dificuldade de reunir toda a documentação relativa aos fatos narrados e da impossibilidade de coleta de documentos na prefeitura municipal, vieram absolutamente desprovidas de qualquer documento que pudesse demonstrá-las, não tendo sido sequer apresentado registro do protocolo referente a pedido de obtenção de documentação perante a prefeitura municipal.

Ademais, verifica-se que o espólio do *de cuius* apresentou defesa com os esclarecimentos do departamento de contabilidade da Prefeitura Municipal de Nepomuceno e novos demonstrativos contábeis, ambos de 3/11/10, assinados pelo contador João Batista de Assis, CRC/MG nº 038878/0-4, conforme fls. 115 a 117, 119 a 126 e 128, motivo pelo qual verifica-se que teve acesso à prefeitura e assim desconsidera-se as razões aduzidas.

Constata-se, à fl. 159, que a unidade técnica apurou, *in loco*, receita base de cálculo de R\$6.940.219,14, divergente da apresentada no SIACE/PCA de R\$6.966.507,88. A

divergência apurada de R\$26.288,74, refere-se à cota-parte do fundo especial, que não compõe a base de cálculo do ensino.

De fato, conforme estabelecido no art. 212 da CR/88, não se enquadram na receita base de cálculo para a aplicação do mínimo constitucional no ensino as transferências de recursos de convênios e as de recursos vinculados dos Estados e da União, ou seja, recursos com destinação específica. Assim, anuindo com a unidade técnica, considera-se a receita base de cálculo no valor de R\$6.940.219,14, deduzida a cota-parte do fundo especial.

Quanto à aplicação do mínimo constitucional no ensino, a unidade técnica apurou, às fls. 160 e 161, despesas no montante de R\$1.675.654,66. No entanto, impugnou gastos apropriados indevidamente, no total de R\$168.030,85, às fls. 122 a 133.

A importância impugnada de R\$20.879,31, fls. 170 a 175, se refere a pagamentos de transportes de merenda escolar, serviços a alunos universitários, aquisição de botijões de gás, aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar, viagem de professores do ensino fundamental, dentre outras. Já a importância impugnada de R\$147.151,54, fls. 176 a 181, se refere, principalmente, a despesas com a APAE, no valor de R\$57.800,00, e subvenções sociais ao Clube de Defesa da Criança e do Adolescente, à Associação Santo Agostinho de Assis, ao Centro Social São José, à Associação de Proteção à Maternidade e Infância, à Associação Evangélica Nazaré de Proteção à Criança, à Associação das Pioneiras Sociais de Nepomuceno e à Creche Menino Jesus.

A INTC nº 2/97, vigente à época, em consonância com o art. 212 da CR/88, com o art. 201 da CE, o art. 60 do ADCT, da EC nº 14/96 e ainda das Leis nºs 9.394/96 e 9.424/96, definia quais eram as despesas consideradas e as não consideradas, na manutenção e desenvolvimento do ensino, *verbis*:

Art. 5º - Considerar-se-ão despesas realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino as que se refiram a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - proventos dos docentes e demais profissionais da educação;
- III - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- IV - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- V - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- VI - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VII - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas, preferencialmente direcionadas ao ensino fundamental e ao ensino médio;
- VIII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- IX - aquisição de material didático-escolar (como livros, excluídos uniformes, pastas e calçados) e manutenção de programas de transporte escolar.

Parágrafo único - Na realização das despesas mencionadas nos incisos I e II, deverá ser resguardada a parcela referente aos 60% (sessenta por cento) destinada à remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Art. 6º - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais de pessoal para a administração pública, não pertencentes ao quadro da educação, sejam militares ou civis;

IV - programas suplementares de alimentação, como a merenda escolar, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social, os quais são financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, conforme previsto no art. 212, § 4º, da Constituição Federal;

V - obras de infra-estrutura ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (Grifos nossos).

Dessa forma, constata-se nos autos o montante de R\$168.030,85, referente a despesas impugnadas e destinadas a outros fins que não à manutenção e desenvolvimento do ensino, não se inserindo, portanto, no rol daquelas permitidas para a composição do percentual mínimo exigido constitucionalmente.

Lado outro, insta salientar que esta Casa, na Consulta nº 715950, respondida em sessão do Tribunal Pleno de 29/8/07, exarou entendimento quanto ao cômputo das subvenções sociais à APAE na manutenção e desenvolvimento do ensino, *in verbis*:

[...] passo a entender que a educação especial (dentro do campo de abrangência da atuação prioritária municipal) está inserida na incumbência constitucionalmente estabelecida para os Municípios, bem como que os repasses de recursos à APAE para subvencionar a educação especial gratuita (no ensino fundamental e na educação infantil) podem ser considerados como gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino pelo Município, [...]. (Grifos nossos).

Assim, a subvenção social à APAE no valor de R\$57.800,00, impugnado pela equipe de inspeção da apuração de gastos, deverá ser incluído. Entretanto, essa inclusão apenas modifica o valor aplicado de R\$1.507.623,81 para R\$1.565.423,81, e o percentual de 21,72% para 22,56%, permanecendo inalterado o descumprimento da aplicação mínima em ensino.

Em face do exposto, entendo que houve o descumprimento do percentual mínimo no ensino exigido no art. 212 da Constituição da República de 1988. Verifica-se que o percentual de 22,56% representa uma aplicação a menor de 2,44% da receita base de cálculo (R\$ 6.940.219,14) e de 9,78% do limite constitucional de 25% (R\$ 1.735.054,78), o que corresponde a um valor anual de R\$169.630,97.

Assim, considero descumprido o disposto no art. 212 da Constituição Federal.

Por fim, considerando o falecimento do responsável, conforme certidão de óbito de fl. 106, deixo de avaliar a conduta da responsável para os fins do art. 1º, I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/90.

3 – Conclusão



Tendo em vista que o município aplicou no ensino o percentual de 22,56%, o que representa uma aplicação a menor de 9,78% do mínimo constitucional de 25%, com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica c/c o art. 240, III, do Regimento Interno, entendo pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo Senhor Paulo Hipólito Carvalho de Souza, Chefe do Poder Executivo do Município de Nepomuceno, relativas ao exercício financeiro de 2001, com a recomendação constante no corpo da fundamentação.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para que tome as providências que entender cabíveis.

Entendo, também, pelo desapensamento dos autos dos Processos Administrativos n°s 727014 e 675170 desta prestação de contas, para o exame das matérias remanescentes neles constantes, nos termos do art. 3° da Decisão Normativa n° 2/2009, alterada pela n° 1/2010 e do art.157 do RITMG, Resolução n° 12/08.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Estou de acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acolho.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também está de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PROCURADOR PRESENTE À SESSÃO MARCÍLIO BARENCO.)

MR