

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO

MUNICIPAL N. 1012671

Procedência: Prefeitura Municipal de Januária
Exercício: 2016
Responsável: Manoel Jorge de Castro
Procurador: Frank Weslen Lopes – OAB/MG 122.336
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS, POR INOBSERVÂNCIA AO ART. 212 DA CF/88. RECOMENDAÇÕES.

1. A inobservância do art. 212 da Constituição Federal enseja a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas e constitui vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei Complementar n. 64/90 c/c art. 11, inciso II, da Lei n. 8.429/92.
2. Não é razoável penalizar o Chefe do Executivo pelas falhas no relatório de controle interno, uma vez que, embora possua o dever de supervisão, a elaboração do relatório de controle interno não é matéria diretamente afeta à sua competência, notadamente porque os membros do sistema de controle interno gozam de independência funcional, sobre os quais a gestor municipal não tem ascendência.
3. Recomenda-se ao Chefe do Poder Executivo que atente para a obrigatoriedade do efetivo cumprimento das metas estabelecidas no PNE. É imprescindível que os instrumentos de planejamento municipal sejam formulados e executados de forma a viabilizar o efetivo cumprimento das metas fixadas, em consonância com o disposto no art. 10 da citada Lei Federal n. 13.005/2014 e nos incisos I e IV do art. 208 da Constituição Federal.
4. Recomenda-se ao atual Chefe do Executivo que oriente o responsável pelo órgão de Controle Interno quanto à importância no acompanhamento da gestão municipal, nos termos do art. 74 da Constituição Federal, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na gestão municipal, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, devendo o Relatório de Controle Interno ser elaborado em conformidade com as disposições da Instrução Normativa n. 04/16.
5. Recomenda-se ao Poder Legislativo que, no julgamento das contas, seja respeitado o devido processo legal, assegurando ao responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal, devendo a decisão proferida ser devidamente motivada, com explicitação de seus fundamentos, sob pena de nulidade.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS**17ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 30/05/2019****CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:****I – RELATÓRIO**

Trata-se de prestação de contas anual do Senhor Manoel Jorge de Castro, Chefe do Poder Executivo do Município de Januária, relativa ao exercício financeiro de 2016, analisada no estudo técnico de fls. 02/16, nos termos da Instrução Normativa n. 04/16.

Consoante pesquisa no Sistema de Gestão e Administração de Processos - SGAP, não se realizaram outras ações de fiscalização nessa municipalidade que abrangessem o escopo de análise da prestação de contas do Chefe do Executivo em relação ao exercício financeiro de 2016, razão pela qual se consideram, neste exame, os índices constitucionais da educação e saúde apurados a partir dos dados informados no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios - SICOM.

Relativamente ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal, verificou-se o cumprimento do limite de 7% fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal, tendo sido transferido ao Legislativo Municipal 6,71% da receita base de cálculo (fl. 05v).

Nas ações e serviços públicos de saúde, apurou-se a aplicação do índice de 16,38% da receita base de cálculo, atendendo ao limite mínimo exigido no art. 198, §2º, III, da Constituição Federal (fl. 09v).

Na manutenção e desenvolvimento do ensino, apontou-se o descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, uma vez que o montante dos gastos aplicados representou apenas 23,54% da receita base de cálculo (fl. 07).

Em relação aos os gastos com pessoal, apontou-se que o Município e o Poder Legislativo atenderam aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, uma vez que aplicaram, respectivamente, 57,81% e 3,051% da Receita Corrente Líquida, cumprindo, portanto, o disposto nos arts. 19, III, e 20, III, letra “a” da referida lei. Já o Poder Executivo não atendeu ao limite previsto no art. 20, III, letra “b” da LRF, tendo em vista que os dispêndios com pessoal alcançaram 54,76%. Porém, a questão foi regularizada, uma vez que houve a redução de 1/3 do percentual excedente no primeiro quadrimestre, nos termos do art. 23 da LRF, conforme demonstrado no Anexo I – LRF (fl. 15).

Quanto à execução orçamentária, constatou-se que o empenhamento das despesas não excedeu ao limite dos créditos concedidos, foi devidamente comprovada a suficiência de recursos para abertura dos créditos adicionais, os quais foram precedidos de leis autorizativas, atendendo às disposições do art. 167, V e VII, da Constituição Federal – CF/88 e dos arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64. Porém, o exame analítico dos créditos orçamentários evidenciou a realização de despesas excedentes, no total de R\$1.643.019,83 (um milhão seiscentos e quarenta e três mil dezenove reais e oitenta e três centavos), contrariando o disposto no art. 167, II, da Constituição Federal e no art. 59 da Lei n. 4.320/64, conforme relatório anexado ao SGAP (fl. 05).

Apontou-se, finalmente, a falta de apresentação do Relatório de Controle Interno, em desacordo com o disposto no art. 2º da Instrução Normativa n. 04/16 (fl. 14v).

Ao final, a Unidade Técnica salientou que as falhas apontadas poderiam ensejar a rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da Lei Orgânica (fl. 15v).

Citado, o responsável apresentou as justificativas e documentos de fls. 70/83.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica entendeu que as razões apresentadas foram hábeis para sanar, parcialmente, as falhas descritas, razão pela qual concluiu pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, III, da Lei Orgânica (fl. 85).

De igual forma, o Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com as recomendações constantes de seu parecer (fls. 95/99v).

O processo foi a mim redistribuído em 18/02/19, com fundamento no art. 115 do Regimento Interno (fl. 93).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1 - Descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, uma vez que o montante dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino representaram apenas 23,54% da receita base de cálculo

Em sua defesa, o responsável alegou ter vislumbrado possíveis incorreções tanto na apuração da receita base cálculo, quanto no demonstrativo de aplicação de recursos próprios no ensino, mas as informações não foram trazidas uma vez que o prazo para defesa foi exíguo, pelo que solicitou nova oportunidade para reenvio das informações ao SICOM (fls. 72/73).

A Unidade Técnica manteve a irregularidade, uma vez que a defesa não comprovou a regularização da falha (fl. 91).

Com efeito, constata-se que a defesa não trouxe aos autos elementos suficientes para afastar a irregularidade, permanecendo, assim, a ofensa ao preceito constitucional.

Ressalta-se que a não aplicação do percentual mínimo exigido constitucionalmente em manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE constitui, nos termos da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, “vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, incidindo a inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC n. 64/90”¹.

De fato, a conduta se amolda à hipótese do art. 11, inciso II, da Lei n. 8.429/92, pois o gestor deixou de praticar, indevidamente, ato de ofício, qual seja, o de aplicar o percentual exigido em MDE. Quanto ao dolo, registra-se o entendimento do TSE, no sentido de que aquele “exigido pelo art. 10, 1, g, da LC n. 64/90 é o dolo genérico, a vontade de praticar a conduta em si que ensejou a improbidade”², sendo desnecessário perquirir de qualquer finalidade

¹ Recurso Especial Eleitoral n. 32574, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 17/12/2012; RESPE N. 24659 (REspe) - SP, Ac. de 27/11/2012, Relator(a) Min. Nancy Andrighi; RO N. 398202 (AgR-RO) - CE, Ac. DE 13/10/2010, Relator(a) Min. Marcelo Ribeiro; RESPE N. 34025 (AgR-REspe) - PR, Ac. de 17/12/2008, Relator(a) Min. Joaquim Barbosa; Recurso Especial Eleitoral n. 10182, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 11/12/2012.

² Voto da relatora Min. Nancy Andrighi no REspe no 246-59/SP, referenciado na nota supra.

específica no agir do agente, bastando, então, que tivesse ciência da ilicitude de sua conduta e tenha dirigido livremente sua vontade à prática do ato³, como se verificou no presente caso.

Além disso, o vício em comento se afigura insanável, porque impossível a sua convalidação ou a repetição proveitosa do ato viciado. De fato, o ato administrativo pode ser insusceptível de correção por razões normativas ou lógico-materiais; *i*) na primeira hipótese, o próprio ordenamento jurídico prescreve a nulidade absoluta ou a impossibilidade de convalidação, como é o caso do instituto da decadência da autotutela em favor da segurança jurídica e da proteção da confiança; *ii*) na segunda hipótese, a própria realidade dos fatos impede que se produza novo ato em sentido contrário, seja porque o primeiro ato já teve seus efeitos exauridos, seja porque logicamente impossível corrigi-lo. No presente caso, a irregularidade da aplicação de recursos em MDE em percentual inferior ao exigido constitucionalmente não é passível de sanatória, porque o ato defeituoso já exauriu todos os seus efeitos, prejudicando a sociedade destinatária dos recursos naquele exercício, independentemente de eventual ajuste do investimento público nos exercícios seguintes. De fato, é irreparável o dano suportado pelos cidadãos que tiveram subtraída a qualidade do ensino em razão da ilegalidade cometida pelo gestor.

Acorde com o Ministério Público de Contas, recomendo ao Chefe do Executivo que atente para a obrigatoriedade do efetivo cumprimento das metas estabelecidas no PNE, sendo imprescindível que os instrumentos de planejamento municipal sejam formulados e executados de forma a viabilizar o efetivo cumprimento dessas metas, em consonância com o disposto no art. 10 da Lei n. 13.005/2014 e nos incisos I e IV do art. 208 da Constituição Federal.

2 - Embora o empenhamento das despesas não tenha superado o total dos créditos concedidos, o exame analítico dos créditos orçamentários evidenciou a realização de despesas excedentes, no total de R\$1.643.019,83 (um milhão seiscentos e quarenta e três mil dezenove reais e oitenta e três centavos), contrariando o disposto no art. 167, II, da Constituição Federal e no art. 59 da Lei n. 4.320/64, conforme relatório anexado ao SGAP

A defesa alegou que a falha descrita se refere à irregularidade na execução orçamentária do Instituto de Previdência Municipal de Januária - PREVJAN, cuja responsabilidade é do gestor daquela autarquia, que não se confunde com a pessoa do Prefeito Municipal (fls. 71/72).

A Unidade Técnica não acatou os argumentos da defesa e manteve a irregularidade, ao fundamento de que é o Chefe do Executivo o sujeito passivo da relação processual e “quem tem o dever de prestar as contas, é ele quem assume a responsabilidade por elas, até mesmo porque essas contas são, em essência, o mero reflexo dos atos de governo que ele adotou”, sobre as quais incide “os aspectos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”, sendo “inviável imputar a responsabilidade ao gestor responsável pela administração do Instituto de Previdência Municipal, pois este agente público, pela própria natureza das funções inerentes ao cargo em comissão que ocupa, não atua como responsável geral pela execução orçamentária” (fl. 89v).

³ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal – Parte Geral*. V. 01. 22ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 356 e 365.

Apesar das considerações da Unidade Técnica, entendo pertinentes os argumentos da defesa, pois, embora o demonstrativo analítico “Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário” informe a realização de despesas sem a correspondente previsão de recursos orçamentários (fl. 22), constata-se que a impropriedade descrita está relacionada ao Órgão: 05 – Instituto de Previdência Municipal de Januária - PREVJAN, autarquia municipal responsável pela gestão dos recursos do RPPS. A análise da respectiva prestação de contas anual encontra regência na Instrução Normativa n. 09/08 e demais normas aplicáveis, sendo seu dirigente o responsável pela integridade e consistência das informações constantes dos demonstrativos e balanços contábeis, além da regularidade dos atos administrativos praticados.

Ademais, em consulta ao SICOM/2016, apurou-se que foram previstos recursos orçamentários para o PREVJAN, fixados em R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), conforme o demonstrativo de “Receita Analítica”, sendo que o valor de R\$1.643.019,83 (um milhão seiscentos e quarenta e três mil dezenove reais e oitenta e três centavos), apontado como despesas excedentes, se refere ao pagamento de benefícios previdenciários – Natureza da Despesa: 3.1.90.01 – Aposentadorias do RPPS, conforme detalhamento constante do “Comparativo da Despesa Fixada com a Executada”, integrante do SICOM.

Em face do exposto, considero não haver irregularidade.

3 - Falta de apresentação do Relatório de Controle Interno, em desacordo com o disposto no art. 2º da Instrução Normativa n. 04/16

A defesa alegou (fl. 71) que ocorreu uma falha na preparação da prestação de contas e que teria juntado aos autos o respectivo relatório, de forma a sanar a impropriedade.

A Unidade Técnica constatou que a defesa juntou ao processo o Relatório de Controle Interno (fls. 75/82). Contudo, manteve a irregularidade, uma vez que o referido documento apresentou as seguintes impropriedades: 1) falta de demonstração dos termos numéricos que pudessem dar suporte para confrontar os dados da Prestação de Contas encaminhada; 2) embora o Município possua RPPS, no referido relatório não foram abordados os aspectos inerentes ao montante inscrito em restos a pagar, referente às contribuições previdenciárias; 3) ausência do detalhamento da composição das despesas pagas a título de obrigações patronais, com a especificação dos valores repassados ao Instituto Nacional do Seguro Social e daqueles repassados ao RPPS; 4) ausência de indicação dos procedimentos adotados quando houver renegociação da dívida com o RPPS, com a indicação do valor do débito, dos critérios utilizados para a correção da dívida, do número de parcelas a serem amortizadas ou de outras condições de pagamento pactuadas; 5) falta de informações sobre se os registros da dívida de natureza previdenciária foram conciliados com aqueles inseridos nos demonstrativos contábeis dos fundos e institutos próprios, em especial no que diz respeito a "Restos a Pagar", "Dívida Ativa", "Contribuições a Receber" e "Empréstimos"; 6) ausência de identificação e assinatura do responsável pela elaboração do relatório encaminhado (fl. 92)

Com efeito, nota-se que o Relatório de Controle Interno apresentado pela defesa (fl. 75/82) não atende às disposições da Instrução Normativa n. 04/16, em face das impropriedades registradas pela Unidade Técnica.

Apesar das impropriedades anotadas, entendo que não é razoável penalizar o gestor pela irregularidade apontada, uma vez que, embora possua o dever de supervisão, a elaboração do relatório de controle interno não é matéria diretamente afeta a sua competência, notadamente porque os membros do sistema de controle interno gozam de independência funcional, sobre os quais o responsável não tem ascendência.

Em face do exposto, recomendo ao atual Chefe do Executivo que oriente o responsável pelo órgão de Controle Interno quanto à importância no acompanhamento da gestão municipal, nos termos do art. 74 da Constituição Federal, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na gestão municipal, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, devendo o Relatório de Controle Interno ser elaborado em conformidade com as disposições da Instrução Normativa n. 04/16.

Recomendo ao Poder Legislativo que, no julgamento das contas, seja respeitado o devido processo legal, assegurando ao responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal, devendo a decisão proferida ser devidamente motivada, com explicitação de seus fundamentos, sob pena de nulidade.

III – CONCLUSÃO

Tendo em vista o descumprimento do percentual de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, contrariando o disposto no art. 212 da CF/88, o que constitui vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei Complementar n. 64/90 c/c art. 11, inciso II, da Lei n. 8.429/92, voto, com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica e no art. 240, III, do Regimento Interno, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Senhor Manoel Jorge de Castro, Chefe do Poder Executivo do Município de Januária, relativas ao exercício de 2016, com as recomendações constantes no corpo da fundamentação.

Intime-se o responsável do teor desta deliberação, informando-o sobre o seu conteúdo, notadamente a rejeição das contas em razão da não aplicação do percentual constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** emitir **PARECER PRÉVIO** pela

rejeição das contas anuais da Prefeitura Municipal de Januária, exercício de 2016, gestão do Senhor Manoel Jorge de Castro, nos termos do disposto no art. 45, III, da Lei Orgânica e no art. 240, III, do Regimento Interno, tendo em vista o descumprimento ao art. 212 da Constituição Federal, o que constitui vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei Complementar n. 64/90 c/c art. 11, inciso II, da Lei n. 8.429/92; **II)** recomendar ao chefe do Executivo que atente para a obrigatoriedade do cumprimento das metas estabelecidas no PNE. Para tanto, é imprescindível que elabore e execute planejamento adequado visando ao cumprimento dessas metas em consonância com o disposto no art. 10 da citada Lei Federal n. 13.005/2014 e nos incisos I e IV do art. 208 da Constituição Federal; **III)** recomendar ao atual Chefe do Executivo que oriente o responsável pelo órgão de Controle Interno quanto à importância no acompanhamento da gestão municipal, nos termos do art. 74 da Constituição Federal, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na gestão municipal, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, devendo o Relatório de Controle Interno ser elaborado em conformidade com as disposições da Instrução Normativa n. 04/16; **IV)** recomendar ao Poder Legislativo que, no julgamento das contas, seja respeitado o devido processo legal, assegurando ao responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal, devendo a decisão proferida ser devidamente motivada, com explicitação de seus fundamentos, sob pena de nulidade; **V)** determinar a intimação do responsável do teor desta decisão; **VI)** determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Plenário Governador Milton Campos, 30 de maio de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator
(assinado digitalmente)

agot/jb

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**