

PARECER N° /2018
COMISSÃO DE FINANÇAS, TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS
PRESTAÇÃO DE CONTAS N.º 1/2016
AUTOR: EX-PREFEITO DELVITO ALVES DA SILVA FILHO
RELATOR: VEREADOR ALINO COELHO

Relatório

1. Trata-se da Prestação de Contas do Município de Unaí, relativa ao exercício de 2014, encaminhada a esta casa por imposição do artigo 96, XII, da Lei Orgânica do Município de Unaí.
2. Por intermédio do Ofício n.º 8580/2018, de fl. 53, publicado no quadro de avisos em 21 de maio de 2018, por ordem do Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais-TCE-MG, a coordenadora Giovana Lameirinhas Arcanjo comunicou esta Casa que foi emitido Parecer Prévio pela rejeição das contas em questão, na sessão plenária de 6 de outubro de 2016, conforme documento de fls. 213-224, mantida a rejeição na análise do Pedido de Reexame n.º 997591 (fls. 225-229).
3. Após o recebimento do aludido ofício, foi impresso, no site do Tribunal de Contas, toda a documentação relativa ao Parecer Prévio e ao Pedido de Reexame, fls.54-239.
4. Autuada a documentação, o Parecer Prévio sob exame, de fls.213-224, foi distribuído a esta Comissão, que designou este Vereador como relator, para exame e parecer nos termos regimentais.
5. Em 28 de maio de 2018, em nome do princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório, este relator requereu verbalmente a conversão da matéria em diligência, conforme ata de fls.242-244, no sentido de oficiar o senhor Ex-Prefeito Delvito Alves da Silva Filho para manifestar-se acerca da rejeição de suas contas, nos termos do Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas.
6. Em atendimento à aprovação da citada diligência, o Presidente desta Comissão emitiu o Ofício n.º 103/SACOM (fls.245), sendo respondido pelo Ex-Prefeito, nos termos dos documentos

de fls.246-261.

7. É o relatório. Passa-se à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

8. O foro legal para o tratamento da matéria encontra-se inserido nos artigos 96, XII, e 62, XI, da Lei Orgânica Municipal. O primeiro, artigo 96, XII, estabelece a obrigatoriedade de o Sr. Prefeito prestar, anualmente, à Câmara Municipal, dentro de sessenta dias da abertura da sessão legislativa ordinária, as contas relativas ao exercício anterior. O segundo, artigo 62, XI, dispõe sobre a competência privativa da Câmara Municipal para julgar, anualmente, as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo.

9. Para execução dessa empreitada, a Câmara Municipal recebe o auxílio do Tribunal de Contas do Estado a quem, consoante disposição contida no artigo 80, I, da Lei Orgânica Local, compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo Município e sobre elas emitir Parecer Prévio.

10. Este constitui importante subsídio para o Poder Legislativo exercer, de forma esmerada, sua prerrogativa legal, pois essa peça é elaborada por profissionais com notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros.

11. No que se refere ao rito da análise, o artigo 162, I, da Lei Orgânica do Município de Unaí, prevê que caberá à Comissão Técnica Permanente de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas da Câmara Municipal examinar e emitir parecer sobre as contas prestadas pelo Sr. Prefeito.

12. A tramitação das contas na referida Comissão é regulada pela Resolução n.º 195, de 25 de novembro de 1992, que contém o Regimento Interno da Câmara Municipal de Unaí. O artigo 227 prevê que recebido o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado sobre as contas do Prefeito, o Presidente da Câmara determinará sua distribuição em avulsos, encaminhando o processo a esta Comissão para, em trinta dias, emitir parecer, que concluirá por projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas na Comissão (Artigo 228 da mesma resolução).

13. A competência desta Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas, para apreciar a matéria em questão, encontra-se expressa no art. 102, II, “i”, da Resolução nº 195/92, que assim dispõe:

Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:

(...)

II -à Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas:

(...)

i) examinar as contas do Prefeito e do Presidente da Câmara ou de qualquer responsável pela ordenação de despesa e manifestar-se sobre o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado sobre as contas do Município.

14. Após fazer essas considerações legais sobre a matéria em questão, passa-se agora ao exame de mérito.

15. Considerando que o Parecer Prévio do TCE-MG, de fls. 213-224, já apurou, corretamente, com base nos dados enviados por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios- SICOM- , o cumprimento ou não por parte do Sr. Ex-Prefeito dos principais aspectos da responsabilidade na gestão fiscal, tais como: abertura de crédito adicional suplementar de acordo com o limite legal; repasse ao Poder Legislativo dentro do limite constitucional; aplicação do mínimo exigido pela Constituição na ações e serviços públicos de saúde; aplicação do mínimo estabelecido pela Constituição na manutenção e desenvolvimento do ensino; e dispêndio com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo dentro dos limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, este parecer restringir-se-á a analisar as irregularidades apontadas pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado.

16. O TCE-MG rejeitou as contas do Sr. Ex-Prefeito, relativas ao exercício de 2014, por dois motivos, quais sejam, não aplicação do mínimo exigido nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino e execução de despesas com pessoal acima do limite legal.

17. No que tange a não aplicação do mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino, a unidade técnica do Tribunal de Contas apurou que, no exercício de 2014, o senhor Ex-Prefeito aplicou R\$ 28.157.228,52 na manutenção e desenvolvimento do ensino, valor este

equivalente a 24,96 % da receita base de cálculo (R\$ 112.809.790,93), abaixo, portanto, do mínimo constitucional, que é de 25%. Ressalta-se que, em valores, os 0,04% que deixou de ser aplicado soma R\$ 45.219,21.

18. Em sua defesa, às fls. 246-261, o Ex-Prefeito alega que a divergência deriva de erro de interpretação dada pelo Município no que diz respeito ao aporte financeiro para cobertura do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social-RPPS, no valor de R\$ 922.476,74, que foi inserido no rol das despesas pelo serviço de contabilidade do Poder Executivo naquele exercício e que o TCE-MG decotou essa despesa com fundamento na Instrução Normativa n.º 9, de 14/12/2011.

19. O senhor Ex-Prefeito informa que, com a edição da referida Instrução Normativa, o Tribunal de Contas passou a não considerar, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas na área da educação.

20. Informa, ainda, que tal despesa não se refere a pagamento de inativos e pensionistas, mas a aporte financeiro corrente para cobrir déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência do Município.

21. O senhor Ex-Prefeito destaca que essa despesa, até junho de 2014, era computada como gasto com educação, na rubrica de pessoal, na forma de alíquota suplementar. Explica que o que ocorreu foi que, com a edição da Lei Municipal n.º 2.926/2014, as despesas com o equacionamento do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência passaram a ser contabilizadas no grupo outras despesas correntes, no elemento de despesa 97 “Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS”, e não como gasto com inativo e pensionais, como alega o Tribunal de Contas.

22. Analisando o ordenamento jurídico municipal, constata-se que o equacionamento do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência do Município passou a ser realizado na forma de aporte financeiro a partir de dezembro de 2013, por intermédio da Lei n.º 2.885, de 11 de dezembro de 2013, e não julho de 2014, como alega o senhor Ex-Prefeito.

23. Ademais, o aporte financeiro, mesmo segregando a parte da educação, não pode ser

contabilizado como gasto de pessoal da educação, pois de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público c/c com a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001 tal despesa deve ser contabilizada no grupo outras despesas correntes, no elemento 97 “Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS”, que não se inclui entre as despesas admitidas pelo artigo 5º da Instrução Normativa n.º 13, de 2008, do Tribunal de Contas do Estado, que assim dispõe:

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 - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino (como energia elétrica; água; telefone; aquisição de suprimentos de informática; materiais de consumo – gás de cozinha, utensílios);

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino (como serviços de vigilância e limpeza das escolas públicas);

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas direcionadas pelos municípios à educação básica (creche, pré-escola e fundamental) e pelo Estado ao ensino fundamental e médio, desde que devidamente comprovada a inexistência de vagas na rede pública de ensino;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar (como livros, excluídos: uniformes, mochilas, pastas e calçados);

IX - manutenção de programas de transporte escolar, inclusive combustível, considerado este, quando devidamente comprovado seu consumo nos referidos programas

24. Contudo, fica evidente que o que ocorreu foi um erro de interpretação por parte do corpo técnico do Município, no sentido de que os valores relacionados ao aporte financeiro,

originários da antiga alíquota suplementar, poderiam continuar sendo computados no gasto com educação, haja vista o Município ter conseguido segregar o aporte financeiro específico dos servidores da educação, a partir de junho de 2014.

25. Além disso, o senhor ex-Prefeito roga pela aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, vez que o Município deixou de aplicar “(ainda assim por interpretação equivocada)” apenas 0,04% da receita base de cálculo, que representa, em valores, conforme já dito, R\$ 45.219,21, de um universo de mais de R\$ 28.000.000,00 aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino.

26. Argumenta que o próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais-TCE-MG tem precedente em caso semelhante ao presente, em que o índice não foi atingido por valor até superior ao aqui apurado, *in verbis*:

No entanto, apesar da violação à norma constitucional, tendo em vista a irrelevância da diferença apurada – 0,06% – entendo concebível a aplicação do Princípio da Bagatela ou Insignificância, segundo o qual a análise da periculosidade de cada caso concreto irá determinar um balanceamento entre o grau de lesão jurídica causada pela conduta ilícita do agente e a necessidade de intervenção do poder do Estado. Por meio desse princípio, defende-se que o direito deve atuar apenas nas situações nas quais é necessário proteger bens considerados importantes para a sociedade e muitas vezes, ainda que esteja configurado um fato ilícito, não havendo significativa lesão ou dano aos interesses sociais, não estará violado nenhum bem jurídico. Ao lado do Princípio da Insignificância, tem-se o Princípio da Razoabilidade, que permite à Administração Pública ponderar a aplicação da norma jurídica no caso concreto e, por conseguinte, avaliar qual será a medida que irá atender, da melhor forma, o interesse público. Assim, em virtude dos Princípios da Insignificância e da Razoabilidade, entendo que, sendo a aplicação apurada inferior minimamente ao percentual estabelecido constitucionalmente, não se vislumbrando lesão ou dano significativo aos bens jurídicos relevantes à sociedade, considero apenas que houve falha no procedimento, não sendo, por si só, fato ensejador de rejeição das contas. (Segunda Câmara. Prestação de Contas Municipal n.º 710.460.

27. Destarte, considerando a própria jurisprudência do TCE-MG, este relator entende perfeitamente cabível a aplicação do princípio da insignificância no presente caso.

28. Por fim, o senhor Ex-Prefeito enfatiza que, embora não se possa aproveitar excesso de gastos de outros anos, em razão do princípio da anualidade orçamentária, foi aplicado, nos três primeiros exercícios de seu mandato (2013-2015), 77,04% (25,45% em 2013, 24,96% em 2014 e 26,63% em 2015) na manutenção e desenvolvimento do ensino, resultando numa média anual de 25,68%.

29. Ressalta que destacou tal informação com o propósito de demonstrar que o mínimo constitucional não foi atingido no exercício de 2014 por mera questão circunstancial, derivada de interpretação equivocada das normas contábeis, e não pela vontade do senhor Ex-Prefeito, que tem plena ciência de sua responsabilidade nesse ponto.

30. Assim sendo, conclui-se que, neste ponto específico, não merece prosperar o Parecer Prévio do TCE-MG.

31. Com relação ao outro ponto que ensejou a rejeição das contas, qual seja, excesso de gastos com pessoal, o Tribunal de Contas apurou que o dispêndio de pessoal do Poder Executivo correspondeu a 54,92 % da Receita Corrente Líquida- RCL (base de cálculo), não obedecendo, portanto, ao limite legal, que é de 54%.

32. O estudo do TCE-MG apurou também que o Poder Executivo local não reconduziu o excesso de gastos nos dois quadrimestres seguintes, de acordo com o artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que os Relatórios de Gestão Fiscal referentes às datas bases de 30/04/2015 e 31/08/2015 totalizaram um gasto de pessoal na ordem de 56,73% e 60,25%, respectivamente.

33. Na análise do pedido de reexame, o TCE-MG pontua que a Lei de Responsabilidade

Fiscal estabeleceu a elasticidade deste prazo em caso da ocorrência de situação atípica, nos termos de seu artigo 66, *in verbis*:

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

34. Com vistas a verificar a conveniência da aplicação do referido dispositivo neste caso, o Conselheiro do TCE-MG consultou, no site da Fundação João Pinheiro, o resultado divulgado pelo IBGE referente à taxa de variação do PIB de Minas Gerais acumulada nos quatro trimestres do exercício de 2014, sendo constatada a não ocorrência da situação de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) **ESTADUAL** por período igual ou superior a quatro trimestres, uma vez que o 1º e o 2º trimestres apresentaram elevação de 2,7% e 0,4 %, respectivamente.

35. Desta forma, no entender do TCE-MG, o prazo para recondução dos gastos ao limite legal não pode ser duplicado no presente caso, razão pela qual concluiu pela rejeição das contas neste ponto.

36. Em sua defesa, o chefe do Poder Executivo à época argumenta que o TCE-MG não pode levar em consideração somente o PIB do Estado de Minas Gerais, pois a legislação abrange também o PIB Nacional, porque inúmeras receitas da União integram a receita corrente líquida do Município, de modo que a queda do PIB Nacional influencia diretamente na queda da receita corrente líquida do Município, o que leva a conclusão de que desconsiderar o PIB Nacional na presente análise é medida equivocada.

37. Argumenta, ainda, que, levando em consideração que o PIB Nacional do exercício de 2014 foi inferior a 1% (doc. fls.258-260), o gestor teria até 16 (dezesesseis) meses, a partir de 1º de

janeiro de 2015, para reconduzir a despesa ao limite legal, ou seja, até 30 de abril de 2016.

38. Com efeito, entende o gestor em questão que não poderia ter suas contas rejeitadas pelo TCE-MG, por descumprimento do artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que ele teria até o primeiro quadrimestre do exercício de 2016 para reconduzir suas despesas ao limite legal, circunstância que não foi considerada no parecer prévio.

39. Vê-se pela argumentação do senhor Ex-prefeito que ele está com a razão, pois, se ocorreu crescimento baixo ou negativo do PIB Nacional, fato que influencia diretamente na arrecadação da receita corrente líquida do Município, que serve de base de cálculo para o cômputo do limite legal de gastos com pessoal, não é razoável impor ao gestor a responsabilidade de reconduzir suas despesas em tempo de crise econômica, já que mesmo que ele reduza seu gasto com pessoal, se a arrecadação se realizar em patamar inferior ao previsto, o limite pode até aumentar. Inclusive, na opinião deste relator, foi essa a intenção do legislador ao prever a duplicação de prazos nesses casos.

40. Destarte, é indiscutível que o TCE-MG falhou ao não considerar em seu Parecer Prévio a duplicação do prazo para adequação da despesa com pessoal ao limite legal, de modo a estender a data para eliminação do excesso de gastos apurado até o primeiro quadrimestre de 2016.

3. CONCLUSÃO

41. Pelas razões expendidas, voto pela aprovação das contas prestadas pelo Sr. Ex-Prefeito Delvito Alves da Silva Filho, relativas ao exercício de 2014, rejeitando, na íntegra, o Parecer Prévio, decorrente do Processo n.º 969063, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a ser formalizada nos moldes do Projeto de Decreto Legislativo abaixo que, nos termos do dispositivo inserto no artigo 147 c/c artigo 227 do Regimento Interno desta Casa, é parte integrante da presente manifestação.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 11 de junho de 2018.

VEREADOR ALINO COELHO
Relator Designado

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º

/2018

Dispõe sobre as contas da Prefeitura de Unaí, relativas ao exercício de 2014.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ, Estado de Minas Gerais, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 80, inciso I, da Resolução n.º 195, de 25 de novembro de 1992, faz saber que a Câmara Municipal decreta e ele, em seu nome, promulga o seguinte Decreto Legislativo:

Art. 1º São aprovadas as contas da Prefeitura de Unaí, relativas ao exercício de 2014, e rejeitado o Parecer Prévio, decorrente do Processo n.º 969063, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Unaí, 11 de junho de 2018; 74º da Instalação do Município.

VEREADOR ALINO COELHO

Relator Designado