

ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Processo nº 3507/2015
Jurisdicionado: GABINETE DO PREFEITO DE SATUBINHA
Natureza: Prestação de Contas Anual de Governo
Responsável: Dulce Maciel Pinto Da Cunha (620.994.503-15).
Parecer nº 67/2019/ GPROC4/DPS

EMENTA: Prestação de Contas Anual do Prefeito. Prefeitura Municipal de Satubinha. Exercício financeiro de 2014. Indicadores de desempenho sinalizando para o aparente equilíbrio das contas municipais. Política fiscal temerosa. Gastos com pessoal acima do limite estabelecido pela LRF. Falhas na transparência da gestão fiscal. Recomendações. Emissão de Parecer Prévio pela desaprovação das contas.

I – RELATÓRIO

Prendem-se os autos à PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO PREFEITO DE SATUBINHA, referente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade da Senhora Dulce Maciel Pinto da Cunha, Prefeita no período em epígrafe; remetida a este Parquet, para fins de manifestação, ex vi art. 110, inc. III, da LOTCE/MA e art. 124, inc. VII, do RITCE/MA.

O Setor Técnico, no Relatório de Instrução nº 2.889/2017-UTCEX/SUCEX, apontou as seguintes irregularidades nas contas aqui apreciadas:

Ocorrência - Item II 1.1 Limites legais (despesa total de pessoas x receita corrente líquida): a partir da análise dos valores apurados, identificou-se que, no exercício em exame, o município aplicou 56,85% do 'TOTAL' da Receita Corrente Líquida em despesas com pessoal, descumprindo a norma contida no art. 20 III, alínea b da Lei Complementar 101/2000.

Ocorrência Item II – 4 a) Transparência (Lei 131/2009) – Art. 48 e 48-A da LC 101/2000. A Prefeitura descumpriu o solicitado nos incisos I e II do art. 48-A da Lei 101/2000, e diante do exposto, também não há a disponibilização das referidas informações em tempo real, conforme exige o inciso II do parágrafo único do art. 48 da LC 101/2000.

Ocorrência - Item II 4 c) Responsabilidade Técnica -Verificou-se que o Sr. ITALO ALFREDO CASTRO DE ALENCAR CRC MA-011204/O-0, CONTADOR, não faz parte do quadro de servidores efetivos nem exerce cargo comissionado, descumprindo o disposto no art. 5º, § 7º da in 09/2005 TCE-MA.

Em seguida, a Responsável foi regularmente citada para apresentar defesa sobre as ocorrências discorridas no relatório técnico preliminar (Ofício nº 233/2017-GCONS5/ESC).

Em 16 de outubro de 2017, a Responsável protocolou sua defesa neste Tribunal.

A Unidade Técnica, após analisar a defesa, manifestou-se pela manutenção das ocorrências consignadas nos itens 3.1 e 7 do relatório preliminar de instrução.

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTOS

Os presentes autos envolvem a atuação política do alcaide, fazendo-se imperioso a apreciação, por este Tribunal, das Contas de Governo do Município em questão, na esteira do entendimento firmado pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça¹:

“Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de Parecer Prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas.” (grifou-se)

Nessa vereda, cumpre esmiuçar, por ora, a dimensão política do processo de contas, consubstanciada na análise da gestão político administrativa do agente público, Chefe do Poder Executivo Municipal.

Pode-se definir Contas de Governo como as que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa, levando em consideração os demonstrativos contábeis e financeiros deste, no sentido de se verificar se restou evidenciado, nesses demonstrativos, o que foi gasto e o que foi arrecadado no exercício objeto de análise, enfatizando o desempenho do orçamento público e dos programas e realizações do governo.

Em suma, trata-se da condução da política orçamentária, financeira e fiscal, bem como das políticas públicas concernentes à educação, saúde e assistência social, sobretudo, como base nos preceitos constitucionais, na Lei nº 4.320/64 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Nessa esteira, oportuna a referência ao ensinamento de Afonso Gomes Aguiar², litteris:

“Prestação de Contas de Governo ou Contas de Governo é o documento através do qual o Chefe do Poder Executivo submete, a julgamento político do Poder Legislativo, os resultados gerais do exercício, originados dos seus Atos de Governo ou Atos Políticos, de sua estrita competência, editados no âmbito da atividade financeira pública, durante um determinado período, que se denomina de Exercício Financeiro, cujo início se dá em primeiro de janeiro e se encerra no dia trinta e um de dezembro do mesmo ano (Arts. 34 e 101, Lei nº 4.320/64).

[...]

Essa espécie de Prestação de Contas é formalizada através de Balanço Geral, daí denominar-se, também, de Balanço Geral da União, Balanço Geral do Estado, Balanço Geral do Distrito Federal e Balanço Geral do Município, e se ocupa de demonstrar os resultados gerais do exercício financeiro, ficando ao encargo das Prestações de Contas de Gestão os resultados específicos decorrentes dos atos administrativos da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional praticados pelos demais administradores – Atos de Gestão -, excluídos os governantes - (Art. 101, Lei nº 4.320/64 e Art. 71, I e II, CF).” (grifou-se)

Não sem razão que o art. 9º, §3º, LOTCE/MA, assevera que:

Art. 9º – O Prefeito deverá apresentar ao Tribunal de Contas do Estado, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa municipal, a prestação de contas de governo do Município referente ao exercício financeiro anterior.

[...]

§ 3º – As contas anuais prestadas pelo Prefeito deverão refletir a execução orçamentária do Município, sem prejuízo da definição das responsabilidades individuais ou solidárias quando da apreciação e julgamento pelo Tribunal. (grifou-se)

Face ao aqui exposto, denota-se que a apreciação das contas de governo do Chefe do Executivo Municipal será consubstanciada na peça denominada Parecer Prévio (arts. 71, inc. I, e 75, caput, da CF/88), enquanto as contas de gestão do Prefeito ordenador de despesa serão julgadas mediante a emissão de Acórdão (arts. 71, inc. II, e 75, caput, da CF/88), que terá força de título executivo, caso haja imputação de débito ou aplicação de multa (art. 71, § 3º, da CF/88).

Tendo tais ponderações como ponto de partida, passemos, doravante, ao exame esboçado dos autos do presente processo.

III – DO MERITO

Preliminarmente, é pertinente discorrer sobre o comportamento da Administração do Poder Executivo de Satubinha, ano financeiro de 2014, no que concerne à condução dos segmentos vitais de gestão, bem como os principais Indicadores de Desempenho (desempenho da economia, desempenho da política fiscal, desempenho da execução das receitas e despesas, ações setoriais, análise dos programas governamentais e impactos das ações governamentais, desempenho econômico e financeiro evidenciado nas demonstrações contábeis):

Gestão de Pessoal: O gasto com pessoal atingiu o percentual de 56,85% da Receita Corrente Líquida (RCL), estando, portanto, acima do limite fixado pelo art. 20, inc. III, alínea “b”, da LRF.

Gestão da Educação: A aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o percentual de 31,75%, cumprindo o limite imposto no art. 212 da CF/1988. O gasto com remuneração dos profissionais do magistério em pleno exercício, por sua vez, alcançou o percentual de 61,32% dos recursos do FUNDEB, cumprindo, dessa forma, o limite atribuído pelo art. 60, §5º, dos ADCT e art. 22, caput, da Lei nº 11.494/2007.

Gestão da Saúde: O setor da saúde recebeu um dispêndio da ordem de 23,89% da arrecadação própria e das transferências constitucionais do município, cumprindo o limite imposto pelo art. 198, §2º, da CF/1988 e art. 77, inc. III, do ADCT. O sistema público de saúde do município é financiado essencialmente por recursos transferidos da União e do Governo Estadual.

Gestão da Assistência Social: Ausência de informações sobre a avaliação da efetividade das políticas públicas da assistência social.

Informação e Transparência Contábil: Escrituração e estrutura das demonstrações contábeis em atendimento à Lei nº 4.320/1964, LRF e Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Informação e Transparência Fiscal: Falhas na transparência da gestão fiscal. Descumprimento dos arts. 48 e 48-A da LRF.

Em análise final de tudo quanto apurado nestes autos, é possível extrair que, em termos gerais, a Prefeitura Municipal de Satubinha apresentou resultados satisfatórios no desempenho das áreas da educação, saúde e assistência social, relativo ao exercício de 2014, evidenciados pelos quesitos positivamente avaliados pelo Setor Técnico.

Conforme se extrai, o Poder Legislativo Municipal observou as regras específicas atinentes aos limites constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, na educação básica, no sistema de saúde, assim como o ordenamento jurídico atinente à gestão fiscal responsável.

Contudo, é pertinente ressaltar as falhas em aspectos ligados à gestão fiscal responsável, porquanto houve evidente descumprimento do limite de gasto com pessoal. O relatório de instrução aponta que o gasto com pessoal do Poder Executivo superou em 2,85% o limite previsto no art. 20, inc. III, alínea “b”, da LRF (item 1.1.a), tipificando infração administrativa contra as leis de finanças públicas, previsto no art. 5º, inc. IV, da Lei nº 10.028/2000.

O descumprimento do limite de despesa com pessoal se consubstancia em irregularidade materialmente relevante, que contribui para a deterioração do equilíbrio das contas públicas.

A apreciação das contas públicas também tem por intenção assegurar a sustentabilidade intertemporal das finanças governamentais. Para tanto, mostra-se necessário que os entes adotem políticas fiscais e financeiras que favoreçam o desenvolvimento econômico e assegurem a sua sustentabilidade.

Ademais, não se cumpriu com todas as diretrizes de governança no setor público. Consoante o Setor Técnico, a Prefeitura Municipal não disponibilizou, em meios eletrônicos de acesso público e em tempo real, as informações sobre a execução orçamentária e financeira, na forma disciplinada pelo art. 48-A, §1º, inc. II, da LRF (item 4.a).

É sabido que a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101/00 (LRF), dentre os quais, compete destacar a fixação de normas que vêm a reforçar a transparência da gestão pública e administração financeira, a saber:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009). (grifou-se)

Assim, a liberação ao pleno conhecimento da sociedade, em tempo real, de informações da execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, mostra-se imprescindível para concretizar a amplitude de divulgação dos atos administrativos que causam efeito na gestão fiscal.

Isto posto, considero que os elementos constantes nestes autos sugerem a desaprovação das contas do governo do jurisdicionado em apreço.

IV – CONCLUSÃO

Em razão dos indicadores de desempenho e das irregularidades presentes nas contas aqui apreciadas, entendo que os Balanços Gerais aqui examinados, considerando as irregularidades observadas no relatório de instrução, não representam a posição financeira, orçamentária e patrimonial do município de Satubinha, no ano financeiro de 2014, bem como os resultados das operações, estando, portanto, em desconformidade com as normas legais, regulamentares, princípios e normas contábeis aplicados à Administração Pública.

Os INDICADORES DE DESEMPENHO e RESULTADOS GERAIS (Resultados Orçamentário, Financeiro e Patrimonial) do exercício, nada obstante, evidenciam falhas e riscos que podem comprometer o desempenho das políticas fiscal e tributária, o emprego de recursos em políticas públicas ligadas à promoção do bem-estar social e o cumprimento de metas e objetivos constantes nos planos governamentais.

À margem do Parecer Prévio e de ofício, recomende-se ao Administrador em exercício o que segue:

Estabelecer uma política fiscal mais austera, no que toca a gestão do gasto público;

Promover o contingenciamento de gastos públicos de forma a reestabelecer o equilíbrio orçamentário e fiscal entre receita e despesa.

Promover a adequação do limite de despesa com pessoal, na forma estabelecida pelo art. 23 da LRF.

Promover a transparência da gestão fiscal, na forma estabelecida pelos arts. 48 e 48-A da LRF.

Deverá esta Corte de Contas, quando da próxima apreciação da Prestação de Contas Anual, verificar a efetiva adoção de medidas corretivas por parte do Prefeito em exercício, em relação às falhas remanescentes.

Assim, considerando todo o exposto e face aos critérios aqui declinados, opina este representante do Ministério Público junto à Corte de Contas Maranhense, com fundamento no art. 172, inc. I, da Constituição do Estado do Maranhão, arts. 1º, inc. I, e art. 10, inc. I, da LOTCE/MA, no sentido de que haja emissão de Parecer Prévio pela **DESAPROVAÇÃO** da Prestação de Contas Anual do Prefeito do Município de Satubinha, relativa ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade da Senhora Dulce Maciel Pinto da Cunha.

É o parecer.

1 ROMS 11060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para o Acórdão Min. Paulo Medina, Segunda Turma do STJ, 25 de junho de 2002, DJU de 16 de setembro de 2002, p. 159.

2 In: Prestação de Contas Públicas. Revista Fórum de Contratações e Gestão Pública. Brasília, v. 8, jun. 2003, p. 2193 – 2198.

São Luís-MA, 05 de Fevereiro de 2019.

Douglas Paulo da Silva

Procurador

Ministério Público de Contas

Assinado Eletronicamente Por:

Douglas Paulo da Silva
Procurador de Contas

Em 05 de Fevereiro de 2019 às 10:14:34