TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
_____
MINAS GERAIS

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO: 14/02/12

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

PROCESSO Nº 749850 – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

PROCURADORA PRESENTE À SESSÃO: SARA MEINBERG

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Processo nº 749.850
Prestação de Contas Municipal
Prefeitura Municipal de Pedrinópolis
Exercício: 2007

Trata-se de Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Pedrinópolis, exercício de 2007, sendo responsável o Prefeito Municipal à época, Sr. Lyndon Johnsom Campos.

O Órgão Técnico, no exame inicial, apontou a ocorrência de falhas sintetizadas à fl. 12.

Foi determinada abertura de vista ao Prefeito Municipal à época para que apresentasse documentos e justificativas sobre as irregularidades apontadas no relatório técnico deste Tribunal, fl. 21/22.

O interessado manifestou-se nos termos da documentação juntada às fls. 25 a 87, a qual foi analisada pelo Órgão Técnico, conforme relatório de fls. 90 a 96.

O Ministério Público de Contas manifestou-se às fls. 98/98v, opinando pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Pedrinópolis, exercício de 2007, tendo em vista que as mesmas encontram-se em flagrante desacordo com os normativos legais e constitucionais.

Este é o relatório.

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

MÉRITO:

Passo, a seguir, a examinar, por tópicos, as ocorrências destacadas no relatório técnico, para fins de emissão de parecer prévio das contas em questão.

1. Abertura de Créditos Adicionais

De acordo com a informação técnica de fls.08, foram abertos Créditos Suplementares e Especiais sem a devida cobertura legal, no valor de R$557.140,27 e de R$50.075,52, respectivamente, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

O defendente manifestou-se às fls. 25 a 31 alegando o seguinte:

01. Quanto ao apontamento acerca da abertura de créditos suplementares:

– Foram abertos créditos suplementares no montante de R$1.691.236,91. Desse valor, R$656.790,27 decorreram da LOA, R$415.000,00 da Lei Municipal nº 774/07 e R$619.446,64 da Lei Municipal nº 480/07;

– O apontamento técnico acerca dos créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R$557.140,27 refere-se à diferença entre o valor de R$99.650,00 (autorização contida no inciso III do art. 4º da LOA para suplementação, por anulação de dotações, até o limite de 1% das despesas fixadas), e o valor dos créditos abertos com base na LOA (R$656.790,27 – R$99.650,00 = R$557.140,27);

– Dos créditos suplementares abertos com base na LOA (R$656.790,27), R$80.810,00 destinaram-se a reforço de dotações inicialmente aprovadas naquela Lei e R$575.980,27 (R$656.790,27 - R$80.810,00) a remanejamentos de dotações dentro de categorias econômicas específicas, cujos decretos teriam sido discriminados pelo Departamento de Contabilidade da Prefeitura de forma equivocada como créditos suplementares, no Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários;

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

– Os remanejamentos foram realizados nos termos da autorização legislativa contida no inciso V do art. 4º da LOA, obedecidos os valores para as mesmas classificações programáticas, não se tratando, portanto de abertura de créditos suplementares;

– Os remanejamentos encontram fundamento no entendimento deste Tribunal, exarado na consulta nº 712.258/2006, pelo qual tal procedimento é possível, desde que autorizado pela LOA ou lei específica e que o programa tenha recursos suficientes; e

– Os remanejamentos ocorreram de forma regular, haja vista que estavam autorizados pelo inciso V do art. 4º da LOA, o qual autoriza o Poder Executivo a "*Transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação para outra ou de unidade orçamentária para outra"*.

2. Quanto ao apontamento acerca da abertura de créditos especiais:

– O valor apontado como créditos especiais sem cobertura legal, R$50.075,52, decorreu do fato de ter sido considerado o valor total dos créditos especiais realizados, R$348.825,73, enquanto as autorizações contidas nas Leis Municipais nºs 777/2007 e 781/2007 totalizaram R$298.750,21;

– Dos créditos realizados, R$15.000,00 referem-se a suplementações e R$39.580,00 a remanejamentos, conforme demonstrativo de fl. 29;

– Tais suplementações e remanejamentos ocorreram dentro dos limites legais e devidamente autorizados pela LOA; e

– A sistemática adotada pela Administração Municipal estaria de acordo com entendimento firmado por este Tribunal em resposta à consulta nº 702.853, pelo qual os créditos especiais são passíveis de suplementação, desde que haja prévia autorização legislativa e indicação dos recursos que os sustentarão.

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

O Órgão Técnico, após análise das alegações e documentos juntados aos autos pelo defendente, manteve o apontamento inicial acerca da abertura de créditos suplementares sem cobertura legal com base no entendimento exarado por este Tribunal em resposta à consulta nº 742.472/2008.

Destacou que na análise inicial foi desconsiderado o disposto no inciso V do art. 4º da LOA (transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de uma unidade orçamentária para outra), por caracterizar autorização de créditos ilimitados, contrariando o disposto no inciso VII do art. 167 da CR/1988, no inciso I do art. 7º da Lei Federal nº 4.320/64 e no § 4º do art. 5º da LC 101/2000.

Quanto à abertura de créditos especiais sem cobertura legal, informou o Órgão Técnico que, embora o interessado tenha alegado que o fato resultou de suplementações e remanejamentos de valores das dotações adicionadas ao orçamento mediante a abertura de créditos especiais, somente foi demonstrado no Quadro de Créditos Adicionais autorização de R$298.750,21.

Ademais, não foram juntadas aos autos cópias das leis nºs 777/2007 e 781/2007 para verificação, em seu teor, se consta autorização para a suplementação realizada no exercício, no valor excedente de R$50.075,52, razão pela qual manteve o apontamento inicial.

Voto: Verifica-se nos autos que o Poder Executivo de Pedrinópolis foi autorizado a suplementar o Orçamento, por anulação de dotações, em R$1.134.096,64, sendo R$99.650.00 correspondentes ao percentual de 1% previsto na própria LOA e R$1.034.446,64 decorrentes de outras leis, fl. 08.

Constata-se que foram abertos créditos suplementares, por anulação de dotações, no montante de R$1.691.236,91, dos quais R$656.790,27 tiveram como fundamento a Lei Orçamentária. Contudo, segundo o defendente, somente R$80.810,00 referem-se a créditos suplementares por anulação, abertos com base no inciso III do art. 4º da LOA, pois o montante de

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

R$575.980,27 trata-se de remanejamentos de créditos, realizados nos termos do inciso V do mesmo artigo, fls. 08 e 25/26.

O inciso V do art. 4º da LOA autoriza ao Poder Executivo do Município de Pedrinópolis remanejar, transpor ou transferir recursos de uma categoria de programação para outra ou de uma unidade orçamentária para outra, sem, contudo, definir limite.

No meu entender, a definição de limite para remanejamento, transposição e transferência pode ser analisada por analogia aos créditos suplementares, devendo observar, portanto, o disposto no inciso VII do art. 167 da CR/88, o qual veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Acerca da necessidade de definição de limite para abertura de créditos suplementares e de autorização para remanejamento de recursos, destaco que este Tribunal, em resposta à consulta nº 742.472/2008, de minha relatoria, firmou entendimento no sentido de que:

> *"... havendo necessidade de remanejamento, transferência ou transposição, não basta previsão na lei orçamentária. Será indispensável que a autorização, com a indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, além da justificativa pela adoção do instituto, se dê sempre por lei específica"*. (GN)

> "... *não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro diploma legal no Município, admitir a abertura de créditos suplementares, sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no orçamento".* (GN)

Quanto aos remanejamentos, transposições e transferências de recursos, destaco entendimento do Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado, do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, em seu livro "Elementos de Direito Financeiro", *"in verbis":*

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
_____
MINAS GERAIS

".....

Cumpre, agora, estabelecer a diferença entre remanejamento, transposição e transferência:

a)Remanejamentos são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, numa reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se, por exemplo, houver a necessidade da criação de um cargo novo, a ser custeado com recursos ainda não contemplados no orçamento, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa, mediante a indicação dos recursos disponíveis;

b)Transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para construção de um edifício, para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;

c) Transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, ou seja, repriorizações dos gastos a serem

TRIBUNAL DE CONTAS Taquigrafia Fl. _____ MINAS GERAIS

efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para manutenção de uma maternidade (Despesa Corrente) ou adquirir novos computadores para o setor administrativo dessa maternidade (Despesa de Capital), que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais, ocorre a implantação de uma atividade nova, mediante a indicação de recursos financeiros ainda não comprometidos.

.....

Com efeito, pelo que foi idealizado pelo constituinte de 1988, os créditos adicionais suplementares abertos com base na autorização concedida na própria lei orçamentária e com fundamento em aporte de recursos oriundos de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (Lei nº 4.320/64, art. 43, § 1º, III) só podem ocorrer quando se tratar de deslocamento de recursos dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação; ou seja, remanejamentos de recursos de um órgão para outro e transposições ou transferências de uma categoria de programação para outra, somente podem ser autorizados através de lei específica, sob pena de antinomia com a Lei Maior. Aliás, se diferente fosse, nenhum valor teriam os termos do art. 167, VI, da Constituição Federal.

....."

Diante do exposto, considero irregulares os remanejamentos de recursos das dotações consignadas no orçamento, no valor total de R$575.980,27, por

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

ausência de autorização em lei específica, com a indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, além da justificativa pela adoção do instituto e limitação dos mesmos.

Quanto aos créditos especiais, verifica-se pelas alegações do defendente que o valor apontado pelo Órgão Técnico desta Casa como créditos abertos sem cobertura legal, R$50.075,52, refere-se a suplementações e remanejamentos, nos valores de R$15.000,00 e R$39.580,00, respectivamente, os quais estariam acobertados pelas autorizações contidas nos incisos III e V do art. 4º da LOA, fls. 28/29.

No tocante às suplementações dos créditos especiais, o defendente destacou que este Tribunal, em resposta à consulta nº 702.853, de 15/02//2006, entendeu que tais créditos são passíveis de suplementação, desde que haja prévia autorização legislativa e indicação dos recursos que os sustentarão, contudo, há que se ressaltar que, em resposta à consulta nº 712.258, de 25/10/2006, foi firmado entendimento no sentido de que a autorização para suplementar os créditos especiais não pode se dar pela Lei Orçamentária, senão vejamos:

"... mesmo os créditos especiais podem ser suplementados, se a verba inicialmente prevista não for suficiente para cumprir o programa. A própria lei que institui o crédito especial poderá trazer no seu texto a autorização para suplementação, caso contrário, poderá ser feita a suplementação através de lei específica. O crédito especial não se integra ao orçamento, mas à execução orçamentária. A suplementação que está contida na Lei Orçamentária não se aplica aos créditos especiais". (GN)

Assim, considero irregulares as suplementações dos créditos especiais, no valor de R$15.000,00, realizadas com base na autorização contida no inciso III do art. 4º da LOA, haja vista que a mesma não se aplica a esses créditos.

Considero irregulares, também, os remanejamentos dos créditos especiais, no valor total de R$39.580,00, uma vez que, conforme já relatado nesse voto, tal procedimento deve ser precedido de autorização por lei específica, com

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, além da justificativa pela adoção do instituto e limitação dos mesmos.

2. Repasse à Câmara Municipal

O Órgão Técnico informou que o repasse à Câmara Municipal obedeceu ao limite fixado no inciso I do art. 29-A da CR/88, haja vista que foi repassado o valor de R$383.811,00, correspondente a 8,0% da receita base de cálculo, fl. 09.

Voto: Diante do exposto, considero regular o repasse de recursos à Câmara Municipal.

3. Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

De acordo com a informação técnica de fl.10, a aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino correspondeu a 28,40% da receita base de cálculo, percentual este ratificado em inspeção realizada naquela municipalidade, processo nº 747.459, cumprindo o disposto no art. 212 da CR/88.

Voto: Diante do exposto, considero regular a aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

4. Aplicação de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

O Órgão Técnico apurou que os gastos com as Ações e Serviços Públicos de Saúde corresponderam a 29,56% da receita base de cálculo, no exercício de 2007, percentual este ratificado em inspeção realizada naquele município, processo nº 747.459, cumprindo o disposto no art. 77 do ADCT da CR/88, fl. 11.

Voto: Diante do exposto, considero regular a aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

5. Despesa com Pessoal

O Órgão Técnico apurou que os gastos com Pessoal do Município corresponderam a 52,69% da Receita Corrente Líquida no exercício de 2007, cumprindo o disposto no inciso III do art. 19 da LC nº 101/2000, fl. 11.

Informou, ainda, que os Poderes Executivo e Legislativo observaram o disposto nas alíneas *"a"* e *"b"* do inciso III do art. 20 da LC nº 101/2000, uma vez que os gastos com Pessoal corresponderam a 49,39% e 3,30%, respectivamente.

Voto: Diante do exposto, considero regular a Despesa com Pessoal.

VOTO FINAL: Diante do exposto, não obstante terem sido observados os limites de gastos com Ensino, Saúde e Pessoal, bem como de repasse de recursos à Câmara Municipal, voto pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas do Município de Pedrinópolis, exercício de 2007, de responsabilidade do Sr. Lyndon Johnsom Campos, Prefeito Municipal à época, nos termos do inciso III do art. 45 da LC 102/2008, tendo em vista a ocorrência de: **1)** Remanejamentos de recursos de dotações orçamentárias no valor de R$575.980,27 sem autorização em lei específica, sem indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, sem justificativa pela adoção do instituto e limitação dos mesmos; **2)** suplementações e remanejamentos de créditos especiais sem cobertura legal, nos valores de R$15.000,00 e R$39.580,00, respectivamente, sem autorização em lei específica e, no caso dos remanejamentos, pela falta, também, de indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, da justificativa pela adoção do instituto e limitação dos mesmos. Tais suplementações e remanejamentos infringiram o princípio da legalidade estatuído pelo *caput* do art. 37 e ao disposto nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88, bem como no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64, que reputo de natureza grave, consoante demonstrado no item Abertura de Créditos Adicionais**.**

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
_____
MINAS GERAIS

Registro que, em atendimento às disposições do parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa nº 02/2009 deste Tribunal, alterada pela de nº 01/2010, os índices constitucionais relativos à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde passaram a ser objeto de apreciação nos autos do processo de prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que as matérias tenham sido examinadas em processo de fiscalização próprio. Informo que, *in casu*, foi realizada inspeção ordinária nessa municipalidade, referente ao exercício de 2007 em apreço, processo nº 747.459, sendo ratificados os índices do Ensino e da Saúde. Esclareço, todavia que os índices ora apresentados poderão vir a sofrer alterações em virtude de ações de fiscalização desta Corte.

Ressalto que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Finalmente, quanto aos demais dados referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício de 2007, enviados por meio do SIACE/PCA pelo Chefe do Poder Executivo de Pedrinópolis, considerando as diretrizes e os procedimentos vigentes nesta Casa relativos à análise e ao processamento das prestações de contas anuais, deverão ser observados pela Diretoria de Controle Externo dos Municípios quando do planejamento das auditorias e inspeções.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
_____
MINAS GERAIS

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também voto de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.