



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO: 28/02/12

RELATOR: AUDITOR GILBERTO DINIZ

PROCESSO Nº 726358 – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

PROCURADORA PRESENTE À SESSÃO: ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA
SILVA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

AUDITOR GILBERTO DINIZ

PROCESSO: 726.358

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

MUNICÍPIO: CORINTO

PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE CORINTO

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2006

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas da Prefeita do Município de Corinto, relativa ao exercício financeiro de 2006.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, foram constatadas irregularidades que ensejaram a abertura de vista a então gestora, **Sra. Janúzia Pereira Lelis**, que não se manifestou, conforme certidão à fl. 63.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 64/67, opinou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas prestadas.

É o relatório, no essencial.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

II – FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos sob a ótica da Resolução TC nº 04/2009, de 30.5.2009, observados os termos da Deliberação Normativa nº 02/2009, alterada pela de nº 01/2010, e da Ordem de Serviço nº 06/2011, manifesto-me conforme a seguir.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM A DEVIDA COBERTURA LEGAL

Apontou-se que o Município procedeu à abertura de créditos suplementares, no valor de R\$117.753,22, sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal 4.320/64, fl. 18.

Conforme apontamento da Unidade Técnica, a irregularidade decorreu da informação apresentada pelo prestador de que a Lei Orçamentária continha autorização para a abertura de créditos suplementares em até 40% (R\$5.400.000,00). Contudo, foi registrada a abertura de créditos suplementares, com base na autorização contida na LOA de R\$5.517.753,22 (fl. 30), resultando na abertura de créditos irregulares de R\$117.753,22.

Diante dessas informações, conclui-se ter o prestador, durante o exercício financeiro de 2006, movimentado, entre umas e outras dotações, créditos orçamentários da ordem de R\$5.517.753,22, isto é, ter promovido alteração do orçamento no percentual total de 40,87%, contra os 40,00% legalmente autorizados, com violação ao disposto no art. 42 da Lei 4.320/64.

No que se refere à **execução**, ou não, dos citados créditos suplementares abertos além daqueles autorizados originalmente na lei de meios ou por leis outras, valho-me, neste caso, de alguns dispositivos legais e demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários para esclarecimento da questão, conforme passo a expor.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

Vale dizer, acerca do reconhecimento da despesa pública, o art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64 estabelece que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, implicação essa decorrente da adoção do regime de competência para a contabilização da despesa, o que foi reiterado nas disposições do inciso III do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 4/5/00, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, existem algumas peculiaridades a serem consideradas, a começar pelas despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro de cada ano, reconhecidas no passivo financeiro como restos a pagar e que, nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/64, são classificadas como **processados** (liquidados) e **não processados** (não liquidados). Na sua essência, essa classificação diferencia os restos a pagar apenas quanto ao estágio atingido no processamento da despesa.

Nos processados, o implemento de condição, verificado na fase de liquidação, reconhece o direito do credor em sua plenitude; nos não processados, exige-se o registro de um passivo provável, por estar sujeito a um implemento de condição. Logo, ambos representam assunção de obrigação, que constitui fato diminutivo do patrimônio do Município, conclamando do gestor a observância e a manutenção do equilíbrio fiscal, ainda que a obrigação assumida, em relação aos não processados, esteja sujeita a confirmação no exercício seguinte.

Daí o porquê da obrigatoriedade do registro dessas despesas no exercício financeiro em que foram empenhadas.

Utilizando-se os dados contidos no Balanço Orçamentário extraído do SIACE/PCA, ora anexado, constata-se a previsão orçamentária de R\$14.262.254,11, composta por R\$13.500.000,00 decorrentes da previsão inicial estabelecida na LOA, mais os créditos adicionais legalmente abertos por excesso de arrecadação efetivamente constatado no exercício de R\$762.254,11. Movimentados esses créditos, verifica-se **o empenhamento de gastos no total**



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

de **R\$14.262.254,11**, ou seja, os créditos autorizados foram executados em sua totalidade.

Fato é que os créditos irregulares em questão, no valor de R\$117.753,22 estão incluídos no total de créditos autorizados na LOA, de R\$13.500.000,00, uma vez que decorreram da movimentação interna das dotações inicialmente previstas, especificamente com base na anulação de dotações.

Isso posto, torna-se forçoso concluir que, se o gestor executou despesas no valor total previsto na LOA (R\$13.500.000,00), valendo-se, ainda, do excesso de arrecadação do período, também executou o valor decorrente da irregularidade constatada, no valor de R\$117.753,22, porquanto essas dotações compunham o crédito orçamentário total de R\$13.500.000,00, cujas dotações inicialmente determinadas tiveram a sua destinação alterada, sem que houvesse a respectiva autorização legal.

Conclui-se, dessa forma, ter o gestor aberto e executado **créditos sem autorização legal** da ordem de **R\$117.753,22**, representando **0,83%** do total orçado (R\$14.262.254,11).

Por essas razões, são irregulares e de responsabilidade do prestador a **abertura e execução de créditos suplementares sem autorização legal** no montante de **R\$117.753,22**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

ABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS SEM A DEVIDA COBERTURA LEGAL

A Unidade Técnica apontou no exame inicial a abertura e execução de créditos especiais no valor de R\$87.140,94, sem a devida cobertura legal, fl. 18, contrariando o art. 42 da Lei 4.320/64.

Observa-se que o “Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários” à fl. 30, informa que o Município promoveu a abertura de créditos especiais no valor de R\$188.540,00, autorizado por meio da Lei



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

1.515/06. Contudo, o Balanço Orçamentário demonstra a execução de créditos especiais no montante de R\$275.680,94.

À vista dos fatos, considero irregular e de responsabilidade do prestador a **execução de créditos especiais sem autorização legal**, no valor de **R\$87.140,94**, por contrariar o disposto nos incisos I e V do art. 167 da Constituição Federal de 1988, bem como o disposto no artigo 42 da Lei 4.320/64.

Nada obstante, mesmo diante da análise perfunctória da execução orçamentária, algumas ocorrências estão a merecer melhor atenção do gestor municipal, por serem indicativos de que o planejamento governamental foi pouco eficiente. De início, não se pode olvidar que o orçamento hoje é considerado importante e indispensável instrumento de planejamento e de implementação das ações governamentais. A nova concepção do orçamento programa está prevista na Constituição da República de 1988, que prescreve rigoroso sistema de planejamento da atuação governamental, ao estabelecer que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165).

O orçamento anual, com efeito, tanto sob a ótica constitucional quanto legal, é fruto de processo de planejamento, tecnicamente conduzido, que agrega objetivos e prioridades da coletividade, não estando incólume, durante sua execução, ao surgimento de fatos novos, não previstos na fase de elaboração. Existem, nesses casos, mecanismos que permitem a flexibilização do orçamento, efetivada por meio dos créditos adicionais, seja de natureza suplementar, especial ou extraordinária, peculiarmente definidos na Lei 4.320/64, cujo manejo observará a natureza da insuficiência surgida no curso do exercício financeiro e as exigências constitucionais e legais para sua utilização.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

Vale ressaltar que parte significativa das normas constitucionais e legais acerca do tema tem por escopo a fixação de condicionantes à execução orçamentária pelo chefe do Poder Executivo, pois desejou o legislador constituinte coibir os vícios do passado, enfatizando a responsabilidade e o comprometimento do gestor público com a administração planejada.

A propósito, a Lei Complementar nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, buscou extirpar a prática de orçamentos superestimados que, por anos, foi utilizada para acobertar o endividamento público brasileiro, sendo temerário pautar-se em orçamento dessa natureza para avaliar a gestão pública.

Desprezar as normas pertinentes à elaboração do orçamento significa reconhecer que deixou ele de ser uma conjunção de objetivos comuns entre o Executivo e o Legislativo, para se tornar peça de ficção ou instrumento de vontade preponderante do administrador público, tornando-se despicienda, então, a limitação legislativa para abertura de créditos.

Nesse contexto, a fixação na LOA de margem de realocação da ordem **40%** dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Corinto**, a quem incumbe, por meio do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizar adequadamente as metas físicas e financeiras para a correta elaboração da lei de meios.

Assim, impõe-se recomendar ao chefe do Poder Executivo adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais adequada a realidade municipal, devendo ser compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução.

Proponho, ainda, recomendação ao responsável pelo Controle Interno acerca do necessário acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos, conforme prescreve o inciso I do art. 74 da Constituição da República de 1988.

DOS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da Unidade Técnica, ressaltamos que foram cumpridos:

- a) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (**56,50%, 52,32% e 4,18%**, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente);
- b) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República de 1988 referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (**7,99%**);
- c) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (**25,09%**) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (**27,36%**).

O Órgão Técnico, em seu relatório, fez considerações acerca do ingresso de recursos de Convênios, no valor global de R\$605.960,27, sob a rubrica 2470.00.00, para os quais não houve indicação de sua destinação, cuja natureza poderia causar alterações na apuração dos percentuais de aplicação em ensino e saúde, carecendo, portanto, de esclarecimentos ulteriores.

Em decorrência, converti os autos em diligência para que o Prefeito Municipal à época apresentasse as informações correlatas aos convênios firmados e arrecadados no período (fl. 37).

Em resposta (fls. 42/43), o responsável esclareceu que, por intermédio do Ofício nº31499-4, solicitou as informações relacionadas aos convênios arrecadados junto ao Estado de Minas Gerais e à União, tendo obtido resposta apenas da Secretaria de Estado da Educação, que, por meio do Ofício nº



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

0370/10-SPF/DPCO, informou que, no exercício de 2006, o único convênio vigente, afeto à educação, era o Convênio nº 0437/36, de R\$5.811,50.

Em complementação à diligência, às fls. 60/61, anexou, ainda, ofício do Ministério da Saúde informando que, para o exercício financeiro de 2006, não foram localizados registros de convênios firmados entre o Fundo Nacional de Saúde e a Prefeitura Municipal de Corinto/MG.

Especificamente no tocante à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, a informação apresentada pela Secretaria de Educação, que trata dos convênios firmados junto ao Estado de Minas Gerais, aliada à lista de transferências de recursos decorrentes de convênios firmados com a União, extraída do Portal da Transparência e anexada nessa oportunidade, e que não apresenta qualquer convênio relacionado à educação, torna possível concluir que o convênio firmado com a Secretaria de Estado da Educação não é expressivo para reduzir o índice aquém do mínimo constitucional exigido para o ensino.

Quanto à aplicação de recursos na saúde, os autos não apresentam indícios de convênios dessa natureza firmados com o Estado, sendo que o Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde afirma não terem sido firmados convênios específicos no período. Contudo, na lista de convênios por município, extraída do Portal da Transparência, há a indicação de que, em 03/04/2006, o Município de Corinto teria recebido recursos, em decorrência de convênio firmado com o Ministério da Saúde, cujo objeto era a aquisição de equipamento e material permanente no valor total de R\$125.000,00.

Embora seja constatado o desencontro ou a ausência de informações, verifico que, mesmo que se promova a exclusão do total de convênios não identificados, de R\$605.960,27, a aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde ainda se mostraria superior ao mínimo constitucional exigido, uma vez que a aplicação total na saúde informada pelo gestor foi de



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

R\$3.016.534,93 (27,36%) e, excluídos o total de convênios não identificados, resultaria na aplicação de R\$2.410.574,66, que representa o percentual de 21,86% da receita base de cálculo indicada à fl. 27, de R\$11.025.793,07.

Nesses termos, os mencionados convênios não são suficientes para reduzir o índice aquém do mínimo constitucional exigido para a saúde, donde concluo que o Município, em que pese a impropriedade contábil, atendeu à determinação constitucional.

Registra-se, no entanto, que esses percentuais poderão sofrer alterações quando forem examinados os correspondentes atos de ordenamento de despesas, por meio das ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal de Contas na municipalidade.

III – CONCLUSÃO

Com fulcro nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102/08 c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC 12/08 (RITCEMG), proponho a emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas anuais prestadas pela **Sra. Janúzia Pereira Lelis, Prefeita do Município de Corinto, no exercício financeiro de 2006**, tendo em vista a abertura e execução de créditos adicionais suplementares e especiais, no valor de R\$117.753,22 e R\$ 87.140,94, respectivamente, sem autorização legal, contrariando as disposições do art. 42 da Lei 4.320/64 e dos incisos I e V do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

Saliento que, na prestação de contas apresentada, foi observado o limite correspondente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo, os índices constitucionais relativos à aplicação de recursos no ensino e na saúde, bem como o limite de gastos com pessoal.

Recomendo **ao atual gestor** que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos do Tribunal, os quais



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

deverão ser disponibilizados a esta Corte mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade. **E, ainda,** que promova adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais adequada a realidade municipal, devendo ser compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução e que determine ao responsável pelo serviço de contabilidade estrita observância dos pertinentes atos normativos que orientam para o correto preenchimento dos demonstrativos apresentados a este Tribunal, objetivando evitar reincidências das impropriedades pontuadas, nos termos constantes na fundamentação desta proposta de voto.

Ao responsável pelo **Órgão de Controle Interno**, recomenda-se o acompanhamento da gestão municipal, a teor do que dispõe o art. 74 da Constituição da República de 1988, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Registro 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.

Considerando que a abertura e execução de créditos suplementares e especiais sem a devida cobertura legal constituem grave infração à norma legal, proponho o encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado da decisão, ao **Ministério Público junto ao Tribunal** para a adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência constitucional e legal.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o “Parquet” de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, proponho que os autos sejam encaminhados diretamente ao arquivo.

Essa é a proposta de decisão que submeto ao Colegiado.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acolho a proposta de voto do Auditor relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

Acolho a proposta de voto do auditor Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR, POR UNANIMIDADE.