



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 696912 – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

PROCUDORA PRESENTE À SESSÃO: ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA
SILVA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

AUDITOR GILBERTO DINIZ

PROCESSO: 696.912

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

MUNICÍPIO: FAMA

PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE FAMA

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2004

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Fama, relativa ao exercício financeiro de 2004.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 05/59, foram constatadas irregularidades que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Ângelo Henrique Saksida**, que se manifestou às fls. 69/90.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica, em relatório acostado às fls. 95/99, considerou sanados os apontamentos da análise inicial.

O representante do Ministério Público junto ao Tribunal, em seu parecer de fls. 100/102, adotou, *in totum*, a manifestação da Unidade Técnica.

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 07/2010, manifesto-me conforme a seguir.

DAS FALHAS APURADAS NO EXAME DAS EXECUÇÕES ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL E EM DEMONSTRATIVOS DO SIACE/PCA.

Os dados remanescentes das execuções orçamentária, financeira e patrimonial do Município, constantes no relatório técnico inicial, devem ser disponibilizados à Diretoria de Controle Externo dos Municípios, com vistas ao planejamento das ações de fiscalização.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS

Na análise técnica inicial (fls. 06/07), verificou-se que foram abertos créditos suplementares/especiais, no valor de R\$42.544,01, sem recursos disponíveis, em contrariedade ao disposto no artigo 43 da Lei 4.320/64.

Tal constatação acha-se retratada no Balanço Orçamentário apresentado, em que a receita arrecadada, no valor de R\$3.082.456,96, ficou aquém da despesa total executada, no valor de R\$3.125.000,97.

A análise dos demonstrativos contábeis permite constatar que o excesso de arrecadação do Município de Fama, no exercício sob exame, foi de R\$449.456,96. O gestor, no entanto, indicou essa fonte na abertura de créditos suplementares da ordem de R\$506.328,94, culminando na abertura de créditos sem lastro financeiro da ordem de R\$56.871,98, dos quais foram executados, pelo menos, R\$42.544,01, conforme apontado na análise técnica inicial.

O prestador alegou (fl. 70) que os créditos adicionais foram efetuados por órgão municipal, separadamente, com autonomia na execução do orçamento,

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

sendo que, baseado exclusivamente no excesso de arrecadação da Prefeitura, foram abertos créditos suplementares no valor de R\$506.328,94, não havendo necessidade da limitação apontada pelo Tribunal.

Para corroborar seus argumentos apresentou, às fls. 73/74, demonstrativos da execução orçamentária da Prefeitura e do Serviço Autônomo de Água e Esgoto-SAAE, separadamente, denotando que o excesso de arrecadação auferido pelo Município, excluindo-se o déficit do SAAE, foi de R\$535.358,55, suficiente para acobertar os créditos adicionais abertos.

No reexame, a Unidade Técnica, considerando a autonomia do SAAE, entendeu que os créditos abertos pela Prefeitura, com base no excesso de arrecadação apurado naquela esfera da Administração, não foram afetados pelo déficit constatado no demonstrativo da Autarquia, desconsiderando, lado outro, a consolidação das contas municipais.

Tenho, no entanto, entendimento diverso da Unidade Técnica. É que, nos preceitos do § 5º do art. 165 da Constituição da República de 1988, espelhados no inciso I do art. 157 da Constituição Mineira e nas disposições do art. 2º da Lei 4.320/64, a Lei Orçamentária Municipal, em obediência aos princípios da unidade e da universalidade, deve contemplar todas as receitas e despesas de todos os órgãos, poderes e entidades que componham a Administração Pública, incluindo, no caso, o SAAE, uma vez que se trata de uma autarquia pertencente à administração indireta municipal.

Somente dessa forma, é possível garantir que a Lei Orçamentária evidencie a completa situação fiscal do Município para o período.

O Balanço Orçamentário do SAAE (fl. 74) demonstra receita prevista de R\$180.000,00, cuja arrecadação efetiva foi de R\$94.098,41. A despesa executada, por outro lado, foi de R\$174.028,39, resultando em déficit de execução (receita arrecadada x despesa executada) de R\$79.929,98. No presente caso, a previsão superestimada de receitas, aliada à execução de

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

despesas superiores ao total arrecadado, como se verifica no demonstrativo do SAAE, implicou na constatação de que o Município teve que despendar recursos de outras fontes para arcar com o déficit decorrente da execução orçamentária da entidade, razão pela qual não há como desconsiderá-lo no cômputo das contas municipais.

O comando da norma contida no artigo 43 da Lei 4.320/64 tem por finalidade principal coibir a realização de despesa sem a indispensável fonte de recursos para fazer face à correspondente obrigação assumida e, consequentemente, evitar o desequilíbrio financeiro das contas públicas.

À vista das razões expendidas, são irregulares e de responsabilidade do prestador a **abertura e execução de créditos sem recursos disponíveis no montante de R\$42.544,01, infringindo, dessa forma, disposição do art. 43 da Lei Federal 4320/64.**

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

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

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.

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 **50%** dos créditos autorizados no orçamento (fl. 75) é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **FAMA**, 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,

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

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 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.

DA APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

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 dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde passaram a ser objeto de exame nos autos do processo de prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que a matéria tenha sido examinada em processo de fiscalização próprio, cujos apontamentos técnicos serão trasladados para estes autos, para fins de apreciação.

Configurada a hipótese, passo a apreciar a aplicação dos mencionados índices apurados nos autos do respectivo processo administrativo nº 724.865, decorrente de inspeção “*in loco*”, do qual verifico que a receita que serve de base ao cálculo dos índices relativos ao ensino e à saúde, apurada pela equipe inspetora, no valor de R\$2.833.437,78, confere com a apresentada no Anexo I do SIACE/PCA (fls. 08, 21 e 67).

No tocante à **aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino**, o índice apresentado no Anexo II do SIACE/PCA foi de 33,84% (R\$958.707,52), e o apurado na inspeção de 32,87% (R\$931.266,06). A divergência resultou da inclusão de despesas no valor de R\$18.707,80 não informadas no SIACE/PCA, cujos comprovantes foram apresentados quando

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

da inspeção, além da impugnação de despesas incorretamente apropriadas, no valor de R\$46.149,26 (fls. 08/09, 22 e 68).

Na defesa apresentada às fls. 226 a 235 do processo de inspeção nº 724.865, o gestor responsável não se manifestou quanto à ocorrência, resultando na manutenção do índice apurado na inspeção, em sede de reexame.

Relativamente à **aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde**, o índice de 19,06% (R\$539.961,19) informado no Anexo XV do SIACE/PCA, confere com o apurado pela equipe inspetora, que não impugnou quaisquer despesas (fls. 13, 27 e 208).

Com base nas alterações mencionadas, considero corretos os índices de **32,87%** e **19,06%** relativos às aplicações de recursos no **ensino** e na **saúde**, respectivamente, apurados no processo administrativo, processo n.º 724.865, restando atendidas as exigências constitucionais.

Recomendo ao atual gestor que determine ao responsável pelo Serviço de Contabilidade estrita observância dos pertinentes atos normativos, que orientam para o correto preenchimento dos relatórios do SIACE/PCA, objetivando evitar-se a reincidência de divergências que comprometam a fidedignidade dos demonstrativos e a validade das informações prestadas a este Tribunal.

DOS DEMAIS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Dos exames da Unidade Técnica, ressaí 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 (**39,42%, 35,22% e 4,20%**, 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 (**8,00%**).

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

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 pelo **Sr. Ângelo Henrique Saksida, Prefeito do Município de Fama, no exercício financeiro de 2004**, tendo em vista a abertura e a execução de créditos adicionais sem recursos disponíveis, no valor de R\$42.544,01, contrariando as disposições do art. 43 da Lei Federal 4.320/64 e do inciso V do art. 167 da Constituição da República 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, sendo que aqueles ainda não aferidos *in loco* poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

Em atendimento às disposições da Decisão Normativa nº 02/2009 deste Tribunal, alterada pela de nº 01/2010, considerarei os índices constitucionais de aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde apurados nos autos do processo administrativo nº 724.865, os quais correspondem, respectivamente, a **32,87%** e **19,06%**, restando, pois, cumprida a exigência constitucional.

À vista da alteração do índice relativo ao ensino em cotejo ao informado no SIACE/PCA, comunique-se à Diretoria de Controle Externo Municipal para

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

que promova os necessários ajustes no banco de dados inerente às contas do Chefe do Poder Executivo, mormente no Sistema de Emissão de Certidão - SEC, por meio do qual os jurisdicionados obtêm, eletronicamente, certidões concernentes à gestão municipal.

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 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.

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, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Os dados remanescentes da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, constantes no relatório técnico inicial, devem ser disponibilizados à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para planejamento das ações de fiscalização.

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,

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

patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Considerando que a execução de créditos adicionais sem recursos disponíveis constitui 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.

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 de Auditor Relator.

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