



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Processo n. 862.544
Natureza: Pedido de Reexame
Órgão: Prefeitura Municipal de Ipiacu
Exercício: 2006
Signatário: Elizeu Francelino de Oliveira
Procuradores: Fabrício Souza Duarte – OAB/MG n. 94.096 e
Amanda Mattos Carvalho Almeida – OAB/MG n. 127.391
Ref. aos autos: 730.138 - Prestação de Contas Municipal

I – Relatório

Versam os presentes autos sobre Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Elizeu Francelino de Oliveira, ex-Prefeito do Município de Ipiacu, contra a decisão proferida em 01/09/2011 pela Primeira Câmara desta Corte de Contas (notas taquigráficas de fl. 59 a 63 dos autos de n. 730.138), que determinou a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas daquele Município, relativas ao exercício de 2006, em razão da abertura de créditos adicionais especiais sem a devida cobertura legal e o empenhamento de despesas além do limite dos créditos autorizados, em desacordo com o disposto nos art. 42 e 59 da Lei Federal n. 4.320/1964, respectivamente.

Conforme demonstrado no exame dos citados autos, fl. 18, foi apurada a abertura de créditos adicionais especiais no valor de R\$133.236,46 (cento e trinta e três mil duzentos e trinta e seis reais e quarenta e seis centavos), sem a devida cobertura legal, e o empenhamento de despesas além do limite dos créditos autorizados no valor de R\$1.062.537,29 (um milhão sessenta e dois mil quinhentos e trinta e sete reais e vinte e nove centavos), contrariando os referidos dispositivos legais.

Inconformado com a referida decisão, o Recorrente, por meio de seus Procuradores, Sr. Fabrício Souza Duarte, OAB/MG n. 94.096, e Amanda Mattos Carvalho Almeida, OAB/MG n. 127.391 (procurações fl. 43 do Processo n. 730.138 e fl. 10 destes autos), interpôs o presente recurso, fl. 01 a 09, que foi recebido pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Relator como Pedido de Reexame, o qual encaminhou os presentes autos a esta Coordenadoria para análise, conforme despacho de 16/11/2011, fl. 15.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

II – Das razões recursais

As alegações dos Procuradores do Recorrente foram examinadas da seguinte forma:

1 – Da abertura de créditos adicionais

1.1 - Dos argumentos apresentados

Os Procuradores do Recorrente afirmaram, fl. 02, que no parecer prévio desta Corte foi constatado que houve a abertura de créditos especiais sem autorização legislativa, no montante de R\$142.431,68 (cento e quarenta e dois mil quatrocentos e trinta e um reais e sessenta e oito centavos), e que tal fato foi um dos motivos da rejeição das contas. No entanto, segundo eles, à época dos fatos este TCE/MG mantinha entendimento de que os créditos poderiam ser regularizados posteriormente, conforme admitia a Súmula n. 77 desta Casa, com redação vigente até o exercício de 2008.

Nesta direção argumentaram que à época dos fatos, especificamente no exercício de 2006, havia a possibilidade de regularização da situação com a aprovação de lei municipal posterior e que tal falha não poderia ser considerada como de natureza insanável, apta à rejeição das contas do Recorrente.

Ressaltaram, ainda, fl. 04, que a mencionada falha não permitia a presunção de dano ao erário e fundamentaram seus argumentos no entendimento do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, no parecer por ele emitido por ocasião do julgamento de Pedido de Reexame das contas da Prefeitura de Betim do exercício de 2009, no qual o douto Procurador, em síntese, concluiu que a simples abertura de créditos especiais sem prévia autorização legislativa não configura dano ao erário e se somente for vislumbrada a ilegalidade deveria ser emitido parecer prévio pela aprovação com ressalvas, e não pela rejeição de contas.

Concluíram os Representantes que “... *em que pese o novo entendimento dessa Corte de Contas, em respeito ao princípio da segurança jurídica, é de se ver que os municípios respaldavam-se na boa-fé do firme entendimento jurisprudencial à época que admitia a regularização posterior dos créditos adicionais*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

1.2 - Do exame dos argumentos apresentados

Preliminarmente, cabe ressaltar que foi inadequado o apontamento dos Procuradores do Recorrente ao mencionar que o valor dos créditos adicionais especiais abertos sem autorização legislativa correspondeu a R\$142.431,68 (cento e quarenta e dois mil quatrocentos e trinta e um reais e sessenta e oito centavos), tendo em vista que o valor correto apurado no Processo n. 730.138 foi R\$133.236,46 (cento e trinta e três mil duzentos e trinta e seis reais e quarenta e seis centavos).

No que se refere à possibilidade de regularização dos referidos créditos os Procuradores se basearam no enunciado da Súmula n. 77, deste Tribunal, com a redação vigente até 25/11/2008, na qual era estabelecido que *“os créditos suplementares que excederem o limite percentual previsto na lei orçamentária são irregulares e de responsabilidade do ordenador, salvo se regularizados mediante lei específica e posterior;”*.

Entretanto, verificou-se que o enunciado anterior da Súmula em referência tinha aplicação apenas na hipótese de abertura de créditos adicionais suplementares em valores superiores ao percentual previsto na lei orçamentária anual.

No Processo de Prestação de Contas Municipal n. 730.138 não foi apontada a ocorrência de descumprimento ao limite percentual de abertura de créditos suplementares autorizados na própria lei orçamentária do Município, à época, mas, sim, a abertura de créditos adicionais especiais sem a devida cobertura legal, razão pela qual foi inadequada a alegação dos Procuradores do Recorrente da aplicabilidade da citada Súmula no caso em tela.

Quanto à afirmação dos Procuradores no sentido de alteração da decisão exarada nos autos de n. 730.168, ora recorrido, tendo em vista a decisão no Pedido de Reexame n. 838.589, verificou-se que naquele processo os membros deste Tribunal reformaram o parecer prévio pela rejeição das contas do Município de Betim, relativos ao exercício de 2009, com o argumento que *“... visando à uniformidade de decisões no âmbito desta Corte, por haver precedentes no sentido de não se responsabilizar o gestor pelo empenhamento de despesas aquém do autorizado, se isto não ocasionou desequilíbrio orçamentário no exercício, dá-se provimento ao Pedido de Reexame para reformar o Parecer Prévio pelo aprovação das contas”*, conforme cópia do Acórdão, fl. 16. (grifou-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

No caso sob análise observou-se que o fato apurado na Administração Municipal de Ipiacu no exercício de 2006 não coaduna com citada decisão, haja vista que, conforme apontado nos autos de n. 730.168 (fl. 18), ocorreu **o empenhamento das despesas (R\$10.742.537,27) foram além do limite dos créditos autorizados (R\$9.680.000,00)**, o que divergiu da decisão mencionada pelos Procuradores e impossibilita a aplicação do princípio da segurança jurídica, por eles suscitados.

Também foram desnecessários os argumentos dos Procuradores do Recorrente de que os fatos que foram objeto de exame no Processo n. 730.138 trataram apenas de irregularidades formais, tendo em vista que os agentes públicos estão submetidos ao princípio da legalidade, independentemente de terem agido de boa ou má-fé. Como no caso da abertura de créditos adicionais especiais ao orçamento do Município, relativo ao exercício de 2006, não foram obedecidos preceitos da Lei Federal n. 4.320/1964, resta claro que houve infringência ao referido princípio.

Do mesmo modo, também foram inadequadas as afirmações de que os apontamentos que foram objeto de exame no Processo n. 730.168 não causaram prejuízo ao erário, haja vista que tal fato não foi apontado naqueles autos, nos quais esta Corte de Contas emitiu o “parecer prévio” sobre as contas do Município de 2006.

De acordo com o disposto no inciso VIII do art. 16 da Lei Orgânica Municipal, compete privativamente à Câmara “*tomar e julgar as contas do Prefeito, deliberando sobre o parecer do Tribunal de Contas do Estado, no prazo máximo de sessenta dias de seu recebimento, observados os seguintes preceitos: ...*”.

Desta forma, as razões dos Procuradores não foram suficientes para modificar a decisão atacada, relativa a inobservância do art. 42 da Lei Federal n. 4.320/1964 na abertura de créditos adicionais especiais orçamento do Município de Ipiacu, referente ao exercício de 2006.

2 - Do empenhamento de despesas além do limite dos créditos autorizados

2.1 - Dos argumentos apresentados

Os Procuradores do Recorrente afirmaram, fl. 04 a 08, que com relação ao empenhamento de despesas além do limite de créditos autorizados seria imprescindível o cotejo analítico dos valores dos empenhos autorizados e sua efetiva utilização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Segundo eles “... os créditos autorizados totalizaram R\$9.680.000,00, excluídos deste montante os créditos abertos em decorrência de anulação de dotação. Todavia, acrescido do valor permitido pela LOA para suplementação, os créditos autorizados atingiram o montante de R\$10.357.600,00. Já as despesas empenhadas atingiram o montante de R\$10.742.537”.

Desta feita, observaram que considerados os valores citados o excesso foi de apenas de 3,71%, que era de pouca monta em relação à totalidade dos empenhos efetuados ao longo do exercício financeiro.

Afirmaram que “... embora o empenhamento não tenha observado o limite dos créditos autorizados, tal acréscimo correspondeu a pequeno percentual que não pode ser, por mera presunção, considerado como má-fé do gestor”.

Salientaram que a execução deficitária, no caso, por si só já é penalidade relevante à própria gestão, tendo em vista que a repercussão negativa seria sanada no próximo exercício financeiro.

Asseveraram que em tais casos a irregularidade não é resultante de má-fé e nem tampouco causou dano ao erário, e citaram como fundamentação a decisão exarada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul quanto à observância ao princípio da proporcionalidade na apreciação do Recurso de Reconsideração da Secretaria Municipal de São José do Hortêncio, exercício de 1998 (fl. 05 e 06).

Na mesma direção e com o intuito da aplicação do princípio da proporcionalidade transcreveram, fl. 06 e 07, o entendimento dos membros desta Corte exarado por ocasião do parecer prévio sobre o Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, referente ao exercício de 2002, autos de n. 678.774, no qual, não obstante o Estado não tenha aplicado o percentual mínimo de aplicação de recursos na saúde naquele período, foi emitido parecer prévio pela aprovação das contas, sob o argumento que não se evidenciou malversação intencional dos recursos públicos.

Entenderam os Procuradores do Recorrente que com base na decisão desta Corte que “... o Estado deixou de aplicar **4,16%** dos recursos destinados às ações de serviços públicos de saúde, que equivalem a R\$ 516.494.788,87 não alcançados. Ora, são mais de 500 milhões não aplicados! É evidente que a decisão consignada levou em conta a inexistência de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

malversação dos recursos públicos, o que sem dúvidas também é patente nos presentes autos”.

Por fim, ressaltaram que não existem nos autos documentos suficientes para comprovar que as despesas empenhadas tenham sido efetivamente liquidadas/utilizadas e ainda que tivessem sido seria impossível ignorar que tais recursos reverteram ao patrimônio público por meio dos investimentos realizados com as despesas adimplidas.

Neste passo, concluíram, fl. 08, que a falha não poderia ser considerada como de natureza insanável, apta à rejeição das contas do Recorrente, pois, segundo eles, “... *quando existem falhas que não importam em lesão ao erário, é o caso de se realizar a aprovação **com ressalvas**, conforme a previsão do artigo 45, II da Lei Complementar 102/2008 – Lei Orgânica do TCE/MG*”.

Acrescentaram que em homenagem aos princípios da razoabilidade e da insignificância, e na esteira de decisões precedentes do Tribunal, é de se consignar que a falha é insuscetível de influenciar o conteúdo da informação, e, conseqüentemente, macular toda a prestação de contas.

2.2 - Do exame dos argumentos apresentados

Preliminarmente, cabe informar que foi desnecessário o argumento dos Procuradores do Recorrente de que seria preciso fazer a análise dos valores dos empenhos autorizados e sua efetiva utilização, tendo em vista que tal levantamento não regularizaria a falha apontada no exame da Unidade Técnica no Processo n. 730.138 (fl. 18), no qual foi constatado o empenhamento de despesas em valores superiores aos créditos autorizados, com infringência ao art. 59 da Lei Federal n. 4.320/1964.

Lei Federal n. 4.320/1964 - art. 59:

Art. 59. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

Da mesma forma, foram inapropriadas as alegações dos Representantes relativas ao pequeno percentual de despesas empenhadas além do limite dos créditos autorizados, que, de acordo com eles, correspondeu a 3,71% em relação à totalidade dos empenhos, uma vez que tal cálculo deve ser realizado em relação aos créditos autorizados em lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Tendo como referência os créditos autorizados na lei orçamentária (R\$9.680.000,00), os quais não foram acrescidos com outras fontes de recursos, os créditos abertos além do previsto (R\$1.062.537,27) corresponderam ao percentual de 10,32% dos efetivamente autorizados para o exercício de 2006.

Registre-se que os aspectos relativos à boa ou má-fé do gestor, à ausência de dano do erário e a necessidade de aplicação da segurança jurídica no caso ora recorrido já foram tratados no item anterior do exame em tela.

Também foram inadequadas as afirmações dos Defendentes de que a repercussão negativa em virtude da execução orçamentária deficitária poderia ser sanada no exercício seguinte, tendo em vista que Gestor Público deve se orientar pelos princípios orçamentários que estabelecem regras norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle dos orçamentos públicos, válidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Especificamente no caso em tela verificou-se que a pretensão dos Procuradores constitui desobediência ao princípio da anuidade dos orçamentos, previsto no *caput* do art. 2º c/c o art. 34 da Lei Federal n. 4.320/1964, uma vez que pelo aludido princípio o exercício financeiro orçamentário é delimitado e coincide com o ano civil.

Lei Federal n. 4320/1964 – art. 2º, *caput* c/c art. 34:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Também foram inapropriadas as alegações dos Procuradores do Recorrente na tentativa da aplicação da decisão exarada pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, haja vista que no processo suscitado por eles teve como fulcro a possibilidade de aplicabilidade de multa a gestor municipal, a qual não tem adequação com o caso em tela que trata de emissão do parecer prévio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Da mesma forma, foram inadequados os argumentos dos Representantes no sentido da aplicação ao presente caso da decisão proferida pelos membros desta Corte de Contas no Processo n. 678.774 (Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2002).

Registre-se que no mencionado processo foi relatado que, conforme disposição contida no art. 77 do ADCT da CR/1988, até o exercício de 2004 os Estados deveriam aplicar em ações e serviços públicos de saúde 12% da arrecadação de impostos e transferências, tendo sido apurado que conforme cronograma de desembolso o Estado de Minas deveria aplicar no exercício de 2002 o percentual de 9,5% mas aplicou apenas 5,34% da receita base de cálculo.

Constituição da República/1988 – art. 77, II, do ADCT:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

[...]

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

Embora o Exmo. Sr. Conselheiro-Relator daquele processo tenha se manifestado pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Governador, à época, após as manifestações dos demais membros deste Tribunal sobre as conjunturas econômicas do Estado o Relator dos autos foi vencido e esta Casa emitiu parecer prévio pela aprovação das contas.

Cabe registrar que no caso da emissão do parecer sobre as contas do Governador do Estado (Processo n. 678.774), aquele exercício (2002) se encontrava entre o período de transição para adequação dos Entes federados aos percentuais de aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Conforme disposições contidas no inciso § 1º do art. 77 do ADCT da CR/1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 29 de 2000, os Estados que aplicassem em Saúde, à época daquela Emenda, percentuais inferiores aos fixados no inciso II daquele dispositivo constitucional (12%), deveriam elevá-los gradualmente até o exercício de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, o que era o caso do Estado de Minas Gerais, motivo pelo qual a decisão exarada naquele processo não guarda correlação com o ora recorrido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Constituição da República/1988 – art. 77, 1º, do ADCT:

Art. 77.

[...]

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento.

Foram também inapropriadas as alegações dos Procuradores no sentido de que não havia documentação nos autos suficiente para comprovar a efetiva liquidação, bem como a utilização das despesas empenhadas, tendo em vista que os registros do SIACE/PCA/2006 possibilitariam tal constatação.

Em consulta aos registros e informações da prestação de contas apresentada pelo Executivo de Ipiacu a este Tribunal, via SIACE/PCA/2006, observou-se que do total das despesas empenhadas (R\$10.742.537,27 – fl. 17) foram inscritas despesas em restos a pagar no montante de R\$1.167.907,51 (um milhão cento e sessenta e sete mil novecentos e sete reais e cinquenta e um centavos), fl. 23.

Constatou-se que do valor das despesas inscritas em restos a pagar R\$145.779,59 (cento e quarenta e cinco mil setecentos e setenta e nove reais e cinquenta e nove centavos) se referem a gastos processados, fl. 18, e R\$1.022.127,92 (um milhão vinte e dois mil cento e vinte e sete reais e noventa e dois centavos) a não processados, fl. 23.

Desta forma, mesmo se o valor total das despesas não processadas, inscritas em restos a pagar não processados, não fosse considerado como efetivamente executadas, conforme alegação dos Procuradores, ainda sim as despesas empenhadas (R\$9.720.409,35 = R\$10.742.537,27 – R\$1.022.127,92) ultrapassariam o valor dos créditos autorizados (R\$9.680.000,00) em R\$40.409,35 (quarenta mil quatrocentos e nove reais e trinta e cinco centavos).

Ademais, cabe informar que de acordo com as cópias extraídas do SIACE/PCA/2006 – Memorial de Restos a Pagar, fl. 18 a 23, dentre as despesas inscritas em restos a pagar não processadas constaram gastos com a Câmara de Ipiacu e com folha de pagamento de servidores municipais, os quais ensejam que tenham sido efetivamente processados e foram registradas de forma inadequada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Desta feita, da mesma forma do item anterior as razões dos Procuradores não foram suficientes para modificar a decisão atacada, relativa a inobservância ao art. 59 da Lei Federal n. 4.320/1964.

III - Conclusão

Diante do exposto, este Órgão Técnico se manifesta pela manutenção da decisão recorrida, tendo em vista terem permanecidas as irregularidades praticadas pelo Executivo de Ipiacu no exercício de 2006, relativas à abertura de créditos adicionais especiais sem autorização legislativa (R\$133.236,46) e ao empenhamento de despesas superiores ao limite dos créditos autorizados (R\$1.062.537,27), em contrariedade ao disposto nos art. 42 e 59 da Lei Federal n. 4.320/1964, respectivamente.

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 09 de fevereiro de 2012.

Sebastião Dias da costa
Inspetor de Controle Externo
TC 1730-0