TRIBUNAL DE CONTAS
fl. ___
MINAS GERAIS

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL N. 965910

Procedência: Prefeitura Municipal de São Roque de Minas
Exercício: 2014
Responsável: Roldão de Faria Machado
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

1. Regularidade nos créditos adicionais. Observância dos limites constitucionais de aplicação no ensino, na saúde e no repasse de recursos à câmara municipal. Observância dos limites legais de gastos com pessoal.

2. Recomendação.

3. Aprovação das contas.

PARECER PRÉVIO

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
32ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 06/10/2016

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de **São Roque de Minas**, referente ao exercício de **2014**, sob a responsabilidade do **Sr. Roldão de Faria Machado**, Prefeito Municipal à época.

A unidade técnica, em sua análise inicial, às fls. 2 a 18, apontou irregularidade na abertura dos créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis (art. 43 da Lei nº 4.320/64), com recomendações quanto ao limite autorizado na LOA para a abertura de créditos suplementares e quanto ao controle da execução do orçamento por fonte de recurso, nos termos do art. 16, § 1º, da LRF.

O responsável foi regularmente citado em 21/12/15, conforme AR juntado aos autos em 12/1/16, à fl. 22. A defesa foi apresentada, em 18/2/16, cuja documentação foi anexada, às fls. 23 a 60.

À fl. 62, o Relator determinou a juntada dos documentos de fls. 64 a 67, protocolizados pelo responsável em 17/3/16.

A unidade técnica, em sede de reexame, às fls. 69 a 80, acolheu parcialmente as razões aduzidas pela defesa, que não foram suficientes para sanar a irregularidade. Assim, retificou o

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

valor da irregularidade apurado no exame inicial e concluiu pela rejeição das contas, conforme o disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102/08.

Ainda, de acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 2 a 18, não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal (art. 42 da Lei nº 4.320/64), fls. 2v e 3;

- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei nº 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R$22.647.499,12, e empenhadas despesas no montante de R$20.269.030,85, fl. 4;

- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 4,63% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional, fl. 4v;

- aplicação dos índices constitucionais relativos ao ensino (art. 212 da CR/88) e à saúde (art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC nº 141/12), que corresponderam, respectivamente, os percentuais de 26,14% e de 20,54% da receita base de cálculo, fls. 5 a 7;

- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 55,25%, 52,24% e de 3,01% da receita base de cálculo, fls. 8 e 9.

À fl. 88, o Relator determinou a juntada de documentos de fls. 89 a 112, protocolizados pelo responsável em 17/6/16.

O Ministério Público de Contas, às fls. 114 a 115 (frente e verso) e 116, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do disposto no art. 45, III, da Lei Complementar nº 102/08, com recomendações.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

2.1 Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária nº 1.620, de 20/12/13, às fls. 11 e 12, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R$20.077.058,00, e, em seu art. 6º, alterado pela Lei nº 1.631, de 5/6/14, à fl. 13, autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite percentual de 50% (cinquenta por cento), equivalente a R$10.038.529,00, conforme fl. 2v.

O art. 7º da LOA autorizou ainda:

> Art. 7º Além dos limites estabelecidos no art. 6º fica também autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 05% (cinco por cento) do valor total fixado para as despesas no orçamento, com a utilização dos seguintes recursos:
>
> I – Superávit financeiro do exercício anterior, efetivamente apurado no balanço patrimonial.
>
> II – Excesso de arrecadação verificado no exercício.

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

A unidade técnica em sua análise inicial, à fl. 3, informou que a lei orçamentária ao estabelecer um percentual superior a 30% do valor orçado para suplementação orçamentária, aproximou na prática de concessão ilimitada de créditos suplementares, presumindo a falta de planejamento da municipalidade. Salientou também que tal procedimento caracteriza desvirtuamento do orçamento-programa, colocando em risco os objetivos e metas governamentais traçadas pela administração pública.

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar nº 101/00, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**,
>
> [...]
>
> §1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] (Grifos nossos).

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado[1], o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

> Com efeito, **o planejamento é uma atividade** constante, **ininterrupta**, perene, que fundamenta, **precede** e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar sempre presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação. [...]
>
> A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, "já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades".
>
> Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. (Grifos nossos).

Desta forma, recomenda-se à administração municipal que ao elaborar a LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, o faça o mais próximo da realidade de sua municipalidade com o intuito de se evitar percentuais elevados de suplementação orçamentária e de autorizações para desonerar determinadas dotações do limite de abertura de créditos suplementares.

2.2 Créditos Adicionais sem Recursos Disponíveis - Art. 43 da Lei nº 4.320/64

---

[1] Furtado, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

A unidade técnica apontou, às fls. 3v e 4, que o município abriu créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis, no valor de R$2.423.988,08, na fonte de recursos por excesso de arrecadação (190 - Operações de Crédito Internas), contrariando o disposto no art. 43 da Lei nº 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/00.

Às fls. 23 a 31, o defendente aduziu que o valor irregular apontado corresponde à abertura de créditos adicionais realizada pelos Decretos nº 12 de 30/6/14; nº 43 de 23/10/14 e nº 22 de 27/11/14.

Em relação ao Decreto nº 12, informou que a fonte de recursos utilizada foi uma operação de crédito, no valor de R$2.200.000,00, autorizada pela Lei nº 1.602/13, referendada pela Lei nº 1.632, de 12/7/14, no âmbito do Programa BDMG Urbaniza, conforme Contrato nº 176.786/13. Informou, ainda, que dessa operação foi empenhado o valor de R$150.186,20 e liberado recursos pela instituição financeira no valor de R$146.429,09. Ressaltou, assim, que as informações desse decreto, referentes ao valor e à lei, devem ser alteradas, uma vez que o mesmo adentra o exercício seguinte.

Quanto ao Decreto nº 43, no valor de R$9.241,12, informou que houve um equívoco e deve ser alterado, pois a Lei nº 1.642/14, que autorizou sua abertura, não se refere a recursos de operações de crédito.

No que tange ao Decreto nº 22, informou que teve como fonte de recursos uma operação de crédito junto ao Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais – BDMG, conforme Contrato nº 193.670/14, no valor de R$1.209.700,00, autorizada pela Lei nº 1.635/13.

Dessa forma, o defendente ressaltou que havia recursos necessários para a abertura dos créditos adicionais, por meio dos Decretos nº 12/14 e nº 22/14, pois resultaram de operações de crédito junto ao BDMG, no âmbito dos Programas BDMG Urbaniza e Caminho da Escola.

Para fundamentar essa afirmativa, fez referência à Consulta nº 873706, de 20/6/12, que traz o entendimento de que os recursos de excesso de arrecadação de convênios, por tendência de exercício, podem ser utilizados quando os convênios estiverem assinados, mesmo que as transferências dos recursos financeiros não ocorram no exercício.

Por fim, encaminhou os Decretos nº 150 e 151, ambos de **16/2/16**, fls. 53 a 56, que alteram, respectivamente, a redação do Decreto nº 12, de 30/6/14, mudando o valor para R$150.186,20, e a redação do Decreto nº 43, de 23/10/14, mudando a fonte de recursos utilizados, de operação de crédito para anulação de dotações.

A unidade técnica, em sede de reexame, às fls. 72 e 73, acolheu as razões da defesa quanto à abertura de crédito adicional pelos Decretos nº 12 e nº 22 e desconsiderou esses apontamentos. Verificou, conforme fls. 74 a 79, em relação ao Decreto nº 12, que foi empenhado o valor de R$159.427,32 e foram recebidos recursos no valor de R$146.429,09, sendo inscrito em restos a pagar o valor de R$12.998,23, pago quase em sua totalidade em 2015. Já em relação ao Decreto nº 22, constatou que o valor de R$691.200,00 foi empenhado, inscrito em restos a pagar e pago em 2015, pois não houve liberação de recursos em 2014.

Quanto à alteração no Decreto nº 43/14, feita pelo Decreto nº 151 de 16/2/16, no valor de R$9.241,12, entendeu que não merecia acolhida, tendo em vista que, em obediência ao princípio orçamentário da anualidade, não cabe a edição de normas, em 2016, alterando os registros da execução orçamentária do exercício de 2014.

Assim, a unidade técnica retificou o valor dos créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis de R$2.423.988,08 para R$9.241,12, e opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas nos termos do inciso III do art. 45 da LC nº 102/08.

O inciso V do art. 167 da Constituição da República de 1988 veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Por sua vez, o *caput* do art. 43 da Lei nº 4.320/64 preceitua que **a abertura** dos créditos adicionais autorizados, no orçamento ou em leis específicas, **depende** da existência de recursos disponíveis para ocorrer às despesas.

Os recursos disponíveis para a abertura dos créditos suplementares e especiais dependem do superávit financeiro, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, do excesso de arrecadação no exercício, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei e, ainda, do produto de operações de crédito autorizadas, conforme art. 43, § 1º, I, II, III e IV, da Lei nº 4.320/64.

Constata-se no demonstrativo dos créditos adicionais sem recursos disponíveis, às fls. 3v, 4 e 16, que, para a abertura dos créditos adicionais, foi utilizado como fonte de recursos operações de crédito no total de R$2.570.441,12, mas foi apurado excesso de arrecadação no total de R$146.453,04.

Verifica-se que o Município de São Roque de Minas contratou dois financiamentos junto ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, com a finalidade de realização de obras de infraestrutura urbana (pavimentação) e para a aquisição de ônibus escolares, conforme Contrato nº 176.786/13, no valor de R$2.200.000,00, às fls. 32 a 40, e Contrato nº 193.670/14, no valor de R$1.209.700,00, às fls. 41 a 51.

Às fls. 57 a 59, verifica-se que a Lei nº 1.602, de 17/6/13, alterada pela Lei nº 1.632, de 12/7/14, autorizou o município a abrir crédito suplementar utilizando como recurso operação de crédito junto ao BDMG, no total de R$2.200.000,00, e foi aberto crédito no valor de R$1.870.000,00, por meio do Decreto nº 12. Às fls. 74 a 77, verifica-se que foi empenhado o valor de R$159.427,32, mas foram recebidos recursos no valor de R$146.429,09, sendo inscrito em restos a pagar o valor de R$12.998,23. Conforme demonstrativo à fl. 79v, desse valor de restos a pagar, somente não foi pago o valor de R$303,60 em 2015.

Às fls. 14 e 15, observa-se que a Lei nº 1.635, de 11/8/14, autorizou o município a abrir crédito especial utilizando como recurso operação de crédito junto ao BDMG, no total de R$1.209.700,00, e foi aberto crédito no valor de R$691.200,00, por meio do Decreto nº 22. À fl. 78, verifica-se que esse valor foi empenhado e inscrito em restos a pagar no exercício de 2014, pois os recursos não foram liberados, mas foi totalmente pago em 2015, conforme demonstrativo à fl. 79v.

Não consta dos autos que a não liberação da totalidade das operações de crédito tenha sido responsabilidade do gestor.

Constata-se, à fl. 60, que a Lei nº 1.642, de 20/9/14, autorizou o município a abrir créditos suplementares utilizando os recursos previstos no art. 43 da Lei nº 4.320/64, no total de R$1.003.852,90. O Decreto nº 43 abriu crédito suplementar com base nessa lei, no valor de R$9.241/12, utilizando operação de crédito como fonte de recursos, conforme fl. 80. O defendente alegou que houve equívoco na indicação da fonte e editou o Decreto nº 151, em 16/2/16, às fls. 54 e 55, alterando a fonte para anulação de dotações.

Anuindo com a unidade técnica, importante destacar que o Decreto nº 150, de 16/2/16, à fl. 53, que alterou o valor do crédito suplementar aberto no exercício de 2014 por meio do Decreto nº 12/14, reduzindo seu valor de R$1.870.000,00 para R$150.186,20 e, também, o Decreto nº 151/16, que alterou a fonte de recursos disponíveis do Decreto nº 43/14, não podem ser acolhidos, uma vez que pelo princípio da anualidade do orçamento, a execução

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

orçamentária do exercício de 2014 encerrou-se em 31/12/14. Acrescenta-se que o art. 45 da Lei nº 4.320/64 estabelece que os créditos adicionais terão sua vigência adstrita ao exercício financeiro em que foram abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Salienta-se o entendimento desta Casa, exarado na Consulta nº 932477, em 19/11/14, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, no sentido de ser possível abertura de créditos adicionais utilizando como fonte de recursos o excesso de arrecadação na fonte 100 - recursos ordinários quando não existir recursos nas fontes 101- receita de impostos e de transferências de impostos vinculados à educação e 102- receita de impostos e de transferências de impostos vinculados à saúde.

Ressalta-se que muito embora esteja o Decreto nº 151/16 em desacordo com o dispositivo legal, verifica-se, por ocasião do exame inicial da unidade técnica, às fls. 3v e 4, e em seu reexame, à fl. 71, a existência de recursos não utilizados de superávit financeiro no exercício anterior, no valor de R$362.773,58, e excesso de arrecadação na fonte 100, no valor de R$138.324,48. Recursos esses que poderiam acobertar a fonte 190 - operações de crédito internas (Decreto nº 43) que foi informada de forma equivocada.

Pelo exposto, verifica-se que houve recursos disponíveis para os créditos suplementares e/ou especiais abertos, respectivamente, nos valores de R$1.870.000,00 e R$691.200,00 nas fontes operação de crédito, e no valor de R$9.241,12 na fonte superávit financeiro e/ou excesso de arrecadação de recursos ordinários, motivo pelo qual entende-se como formalidade a indicação incorreta de recursos para a abertura de tais créditos, considerando-se assim sanada a irregularidade.

III – CONCLUSÃO

Com fundamento no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 240, I, do Regimento Interno, entendo pela emissão de **parecer prévio pela aprovação das contas** prestadas pelo Sr. **Roldão de Faria Machado**, Chefe do Poder Executivo do Município de **São Roque de Minas**, relativas ao exercício financeiro de **2014**, nos termos constantes da fundamentação.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acolho.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho a proposta de voto.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

acf

CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer Prévio** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

_____

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão