



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **843092**

Natureza: Prestação de Contas de Executivo Municipal

Exercício: 2010

Procedência: Prefeitura Municipal de Gouveia

Responsável: Geraldo de Fátima Oliveira, Prefeito à época

Procuradores: Guilherme Silveira Diniz Machado, OAB/MG 67408; Rodrigo Silveira Diniz Machado, CRC/MG 64291; Bruna Isabel Drummond Rocha; Cristiano Alves Pedrosa e Laura Fonseca de Oliveira

Representante do Ministério Público: Maria Cecília Borges

Relator: Auditor Gilberto Diniz

Sessão: 29/03/2012

**EMENTA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXECUTIVO MUNICIPAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

1) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas prestadas, com fundamento no inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08 c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC 12/08 (RITCEMG), em decorrência da abertura e execução de créditos sem recursos disponíveis, por violação ao princípio da legalidade, nomeadamente ao disposto no art. 43 da Lei Federal 4.320/64, e ao princípio da moralidade administrativa. 2) Ressalta-se que os índices e os limites constitucionais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização deste Tribunal. 3) Recomenda-se ao atual gestor que mantenha, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos do Tribunal. 4) Recomenda-se ao responsável pelo Órgão de Controle Interno 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. 5) Registra-se 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 deste Tribunal. 6) Determina-se o arquivamento dos autos após o cumprimento dos procedimentos regimentais cabíveis à espécie. 7) Decisão unânime.

## I - RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Gouveia, relativa ao exercício financeiro de 2010.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, foram constatadas irregularidades que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Geraldo de Fátima Oliveira**, que se manifestou conforme documentação às fls. 35 a 153, tendo a Unidade Técnica procedido ao exame da defesa, às fls. 158 a 175, concluindo pela aplicação do disposto no inciso III do art. 240 da Resolução 12/08 - RITCEMG.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 176 a 177-V, opinou pela aprovação com ressalva das contas e pela expedição de recomendações referidas na fundamentação do seu parecer.

É o relatório, no essencial.

## 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

Na análise técnica, às fls. 04/05, foi apontado que o Município procedeu à abertura de créditos suplementares, no valor de R\$840.844,38, sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, tendo em vista que, do montante de R\$1.407.522,87 dos créditos abertos por excesso de arrecadação de convênios, somente foi apurado o valor de R\$566.678,49 de disponibilidade sob essa fonte.

O gestor alegou, em sua defesa, que o Município recebeu a quantia de R\$1.517.943,12, decorrente do repasse de Operações de Crédito, Alienações, Convênios e FUNDEB, cuja receita não havia sido inicialmente prevista na Lei Orçamentária do exercício, fazendo juntar aos autos (fls. 47 a 153) cópia de leis, decretos e demonstrativos que, no seu entendimento, comprovam a existência do excesso de arrecadação de recursos vinculados, utilizado como fonte para a abertura dos créditos questionados.

No exame da defesa, a Unidade Técnica, cotejando os documentos apresentados com os respectivos dados informados no SIACE/PCA (Quadro às fls. 145/146), verificou não assistir razão ao defendente, porquanto o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (fls. 134 a 140), que traduz analiticamente o confronto da previsão com a execução orçamentária da arrecadação, demonstrou, de forma inequívoca, que todos os ingressos provenientes de convênios estavam previstos na Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal nº 1.101/09 – fls. 48 a 50).

Constatou, ainda, que parte dos recursos de convênios arrecadados no exercício e indicados pelo defendente às fls. 137 e 139, no valor total de R\$1.517.943,12, já possuía previsão na Lei Orçamentária, tanto de arrecadação dos recursos quanto de execução das despesas correspondentes. Tal constatação é corroborada pelo fato de não ter sido editada, no exercício, qualquer lei ou decreto, autorizando a abertura de crédito especial, instrumentos necessários para se estabelecer as dotações não previstas na Lei de Meios.

A meu juízo, a efetiva realização de despesas sem recursos disponíveis deve ser comprovada por meio da análise do Balanço Orçamentário apresentado (fl. 25), que, no presente caso, demonstra **déficit** na execução orçamentária de **R\$2.400.610,29**. A receita arrecadada foi de R\$12.590.183,46 e a despesa executada de R\$14.990.793,75.

Essa prática contribuiu, decerto, para gerar, no exercício financeiro de 2010, o passivo real a descoberto da ordem de **R\$107.475,05**, consignado no Comparativo do Balanço Patrimonial (fl. 26), sendo que, no exercício anterior (2009) o Município apresentava Ativo Real Líquido de **R\$1.160.807,26**. Essa situação é reforçada, também, pelo incremento do Passivo Financeiro, que registrou no exercício financeiro de 2010, somente a título de inscrição em restos a pagar, o valor de **R\$2.217.018,33**.

De fato, os gastos públicos no exercício (R\$14.990.793,75) deveriam estar limitados ao total de recursos efetivamente arrecadados (R\$12.590.183,46), em especial, se consideradas as disposições do § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/00, senão vejamos:

*Art. 1º (...)*

*§ 1º Responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (...) e inscrição em Restos a Pagar.*

A propósito, a Lei de Responsabilidade Fiscal busca, exatamente, extirpar a prática que conduz ao endividamento público.

Em termos de planejamento e execução orçamentário-financeira, a situação retratada nestes autos denota violação da moralidade administrativa, a qual, na lição de Lúcia Valle Figueiredo, não se confunde com a moralidade comum, já que “**é composta de regras de boa administração**, ou seja, pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas, não só pela distinção entre o Bem e o Mal, **mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa**”. (Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994). (grifei)

Nessa perspectiva, cabe assinalar que, para a jurista Cármen Lúcia Antunes Rocha (Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994):

*(...) a moralidade administrativa não é uma questão que interessa prioritariamente ao administrador público: mais que a este, interessa ela prioritariamente ao cidadão, a toda a sociedade. A ruptura ou afronta a este princípio, que transpareça em qualquer comportamento público, agride o sentimento de Justiça de um povo e coloca sob o brasão da desconfiança não apenas o ato praticado pelo agente, e que configure um comportamento imoral, mas a Administração Pública e o próprio Estado, que se vê questionado em sua própria justificativa.* (grifei)

A teor da Constituição do Estado de Minas Gerais - cabe anotar - a moralidade, a legalidade e a eficácia na gestão administrativa consistem em direito subjetivo do cidadão, uma vez que, segundo o art.73 da Carta Magna Mineira, “A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz.”

Nesse contexto, entendo que a irregularidade perpetrada constitui violação a normas constitucionais e legais, o que dá ensejo à emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102/08. Isso porque, além de contrariar o princípio da legalidade, em face da infração ao disposto no art. 43 da Lei Federal 4.320/64, a prática denuncia patente afronta ao princípio da moralidade administrativa, razão pela qual é irregular e de responsabilidade do gestor a abertura e execução de créditos suplementares sem recursos disponíveis, no valor de R\$840.844,38.

Em face do exposto, 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 determinar 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.

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 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 de **50%** dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Gouveia**, 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, 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.

#### DOS GASTOS COM PESSOAL

A Unidade Técnica apontou, à fl. 07, que o Poder Executivo não obedeceu ao limite estabelecido na alínea “b” do inciso III do art. 20 da Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista que a despesa total com pessoal no exercício financeiro em tela correspondeu a 55,45% da receita base de cálculo, extrapolando o contingenciamento legal de 54,00%.

Verificou-se, por outro lado, que os índices apurados, relativamente ao Município e ao Poder Legislativo (58,62% e 3,17%, respectivamente) obedeceram aos parâmetros definidos pelo inciso III do art. 19 e pela alínea “a” do inciso III do art. 20 da referida Lei Complementar.

O defendente alegou que, uma vez expurgado os reajustes concedidos anualmente aos servidores públicos, em razão da perda do valor econômico de seus vencimentos, a despesa efetivamente realizada com pessoal encontra-se regular, conforme pressupõe o art. 71, da Lei Complementar 101/00.

Acrescentou, ainda, que, conforme previsão contida no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Administração Municipal adotou medidas visando eliminar o gasto excedente com o intuito de atender às exigências dos dispositivos legais acima referidos.

Na análise da defesa, a Unidade Técnica promoveu pesquisa junto ao SIACE/LRF, observando que, relativamente aos dados da gestão fiscal, o Município, que era optante pela remessa semestral e tendo excedido o limite em 30/6/10 (fl. 169), passou a informá-los quadrimestralmente.

Das informações remetidas, constatou que o percentual de gastos do Poder Executivo, na avaliação do 1º Quadrimestre de 2011 (fl. 168), situou-se em 46,58%, comportando-se dentro do limite imposto pela legislação, razão pela qual desconsiderou o apontamento inicial.



Acolho a manifestação da Unidade Técnica, eis que, analisando o mencionado Relatório de Gestão Fiscal, data base 31/4/11, anexado pela Unidade Técnica à fl. 168, verifico ter sido atendida, pelo Município, a redução do percentual excedente de gastos com pessoal, em cumprimento à norma fixada na Lei Complementar 101/00.

E mais: tal recondução ocorreu integralmente no primeiro quadrimestre, conforme consta no Relatório de Gestão Fiscal anexo, tendo tais gastos alcançado o patamar de 46,58%, enquadrando-se no limite de 54,00% exigido pela Lei Complementar 101/00.

Em face do exposto, entendo que a situação verificada no Município se amolda ao previsto na LRF, razão pela qual o apontamento técnico não tem o condão de macular as contas ora examinadas.

#### DOS DEMAIS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da Unidade Técnica, ressei que foram cumpridos:

- a) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (28,67%) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (26,42%);
- b) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República de 1988, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (5,68%).

Registra-se, por oportuno, que esses percentuais, assim como os relativos aos gastos com pessoal 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 fundamento 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. Geraldo de Fátima Oliveira, Prefeito do Município de Gouveia, no exercício financeiro de 2010**, em decorrência da **abertura e execução** de créditos sem recursos disponíveis no montante de R\$840.844,38, por violação ao princípio da legalidade, nomeadamente ao disposto no art. 43 da Lei Federal 4.320/64, e ao princípio da moralidade administrativa.

Registro que, a meu juízo, o apontamento técnico relativo ao não atendimento ao limite de gastos com pessoal do Poder Executivo, não tem o condão de macular as contas ora examinadas, porquanto foi demonstrada a redução do excesso verificado, nos termos previstos no art. 23 da Lei Complementar 101/00, haja vista que tais gastos atingiram o patamar de 46,58% da receita corrente líquida no primeiro quadrimestre de 2011.

Assinalo, por oportuno, que foram observados os índices e demais limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

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.

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.

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 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.

### [NOTAS TAQUIGRÁFICAS]

Sessão do dia: 29/03/12

Procuradora presente à Sessão: Elke Andrade Soares de Moura Silva

**AUDITOR GILBERTO DINIZ:**

Processo nº 843092, Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Gouveia, exercício financeiro de 2010, e o prestador é o Sr. Geraldo de Fátima Oliveira.

Solicito a dispensa da leitura, por já terem sido distribuídos o relatório e a fundamentação a V. Exas.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:**

Dispensada a leitura.



CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

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.