

Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo nº: **679675**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2002

Procedência: Prefeitura Municipal de Rio Acima

Responsável: Raimundo Cirilo da Silva, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Bruna Oliveira Viana, OAB/MG 106921 e Cláudio Cardoso da Silva Lemos, OAB/MG 77758

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Auditor Gilberto Diniz

Sessão: 9/8/12

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

1) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas anuais, com fulcro nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102, de 2008, c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC 12/2008 (RITCEMG), tendo em vista a abertura e execução de créditos especiais sem a devida cobertura legal, com violação ao disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e o não cumprimento do mínimo previsto para aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde para esse exercício, nos termos do § 1º do art. 77 do ADCT da CR/88, com redação dada pelo art. 7º da EC 29/2000. 2) Deixa-se de considerar a inobservância do cronograma de elevação de gastos com pessoal, em razão do cumprimento dos limites global pelo Município (39,41%) e setorial pelo Poder Executivo (37,09%), excluído o imposto de renda retido na fonte, consoante orientação do Tribunal em casos análogos, em especial na apreciação do Processo nº 680.126, na Sessão de 5/8/10, da Segunda Câmara. 3) Com relação à aplicação dos recursos do FUNDEF, cópia do relatório técnico deve ser encaminhada à Diretoria Técnica competente para que sirva de subsídio ao planejamento das ações de fiscalização deste Tribunal na municipalidade. 4) Informa-se, por oportuno, que foram observados os demais índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal. 5) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo Órgão de Controle Interno, com alerta sobre responsabilidade solidária. 6) Determina-se 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. 7) 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. 8) 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. 9) Determina-se o arquivamento dos autos após 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 adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação. 10) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS **(Conforme arquivo constante no SGAP)**

Sessão do dia: 09/08/12

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO: 679.675

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

MUNICÍPIO: RIO ACIMA

PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO ACIMA

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2002

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Rio Acima, relativa ao exercício financeiro de 2002.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, Sr. Raimundo Cirilo da Silva, que se manifestou às fls. 58 a 71, tendo a Unidade Técnica procedido ao exame da defesa às fls. 76 a 80, concluindo pela aplicação do disposto no inciso III do art. 240 da Resolução 12/2008 - RITCEMG.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 81 a 85, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal.

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 Decisão 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 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.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Unidade Técnica apontou, à fl. 06, que o Município procedeu à abertura de **créditos especiais**, no valor de **R\$42.613,82, sem a devida cobertura legal**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

Na defesa de fl. 59, alegou o prestador que a regularização do crédito especial, fixado no valor de R\$53.140,00 e cuja execução foi de R\$42.613,82, seria providenciada, mediante projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal.

Em sede de reexame, fl. 77, a Unidade Técnica manteve a irregularidade.

Analisando os autos, verifico que a impropriedade decorreu da falta de autorização para abertura dos créditos especiais, uma vez que não houve registro desses créditos no Quadro de Créditos Adicionais à fl. 30 e o gestor não comprovou a existência de autorização legal necessária à abertura e execução dos citados créditos.

Quanto à alegação apresentada pelo gestor de que os créditos seriam regularizados por meio de Projeto de Lei encaminhado à Câmara Municipal, registro que não há possibilidade de regularização, em exercícios posteriores, de créditos especiais abertos e executados sem a devida cobertura legal.

A propósito, cabe salientar que a Súmula TCEMG nº 77, vigente à época dos fatos sob exame, permitia a regularização, mediante lei específica posterior, apenas dos créditos suplementares, nos seguintes termos:

Redação Anterior (Ratificada, com atribuição de nova redação que melhor explicita seu conteúdo, no “MG” de 14/10/97 - pág. 17)

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 demonstração em balanço orçamentário. (g.n.)

Insta salientar, ainda, que a citada súmula foi revisada em 26/11/08, para refletir exatamente o entendimento preceituado na Carta Política e na Lei nº 4.320, de 1964, verbis:

SÚMULA 77 (Revisada – “MG” de 26/11/08 - Pág. 72)

“Os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor.” (g.n.)

No que concerne à **execução**, ou não, dos créditos abertos sem autorização legal, com base nas informações extraídas do Balanço Orçamentário apresentado, fl. 06, bem como no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, cuja cópia faço juntar aos autos, constato que o responsável empenhou despesas no total de R\$42.613,82, a título de créditos especiais, evidenciado que os referidos créditos foram executados.

Em razão disso, considero irregular e de responsabilidade do prestador a **abertura e execução de créditos especiais sem a devida cobertura legal, no valor de R\$42.613,82**, com violação ao disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

A par da irregularidade apurada, 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 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, de 1964, 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 despcienda, então, a limitação legislativa para abertura de créditos.

Nesse contexto, a fixação na LOA de margem de realocação da ordem de **85%** dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Rio Acima**, 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.

DA APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

A Unidade Técnica, em seu relatório à fl. 17, registrou que, com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas, foi aplicado o percentual de **14,14%** da Receita Base de Cálculo, nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, não obedecendo ao mínimo exigido § 1º do art. 77 do ADCT, com redação dada pelo art. 7º da EC nº 29/2000.

O defendente não se manifestou quanto ao apontamento, razão pela qual foi ratificada a irregularidade, em sede de reexame, fl. 78.

De fato, tendo em vista as regras de transição previstas na EC-29/00, especificamente no § 1º do art. 77, o Município não obedeceu à exigência constitucional:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

(...)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

*"§ 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." (g.n.)*

Conforme demonstrativo às fls. 27 e 28, no exercício financeiro de 2001, a aplicação de recursos na saúde foi de 14,52%. Logo, a aplicação mínima para o exercício de 2002 deveria ser de 14,64%, observada a norma de transição contida no mencionado preceptivo constitucional.

Nesse contexto, torna-se forçoso concluir que o Município não cumpriu o mínimo constitucional exigido de 14,64%, eis que aplicados apenas 14,14% da receita base de cálculo.

Dessa forma, considero irregular e de responsabilidade do prestador a aplicação do índice de **14,14%** da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de **saúde**, no exercício financeiro em tela, por descumprimento das disposições do § 1º do art. 77 do ADCT da Carta de 1988, com redação dada pelo art. 7º da EC 29/2000.

APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEF - FL. 16

No tocante ao FUNDEF, entendo que o exame da aplicação dos recursos oriundos desse Fundo não deve ser feito no bojo da prestação de contas anual do Prefeito Municipal.

É que, nessas contas, é analisada a gestão política do Chefe do Executivo Municipal, que envolve notadamente planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, consubstanciados nas leis de natureza orçamentária, cuja competência para julgamento é da Câmara de Vereadores, que se louva, necessariamente e obrigatoriamente, no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

Por sua vez, na gestão dos recursos originados do FUNDEF, o Prefeito Municipal atua como administrador de dinheiro público, ordenando despesas, e, nessa qualidade, suas contas são julgadas pelo Tribunal de Contas e, não, pela Câmara de Vereadores, a teor do disposto no inciso II do art. 71 da Carta Federal de 1988.

Dessa forma, entendo que essa matéria deve ser destacada para exame em processo próprio, observadas as prioridades e a programação das ações de fiscalização do Tribunal. Comunique-se a Diretoria Técnica competente.

DOS DEMAIS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da Unidade Técnica, ressaí que foram cumpridos:

- a) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino **(25,44%)**;
- b) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República de 1988 referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo **(3,19%)**; e
- c) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal **(39,41%, 37,09% e 2,32%**, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente), já excluído o Imposto de Renda Retido na Fonte, conforme decisão prolatada na Sessão da Primeira Câmara, em 08/06/2004.

No tocante à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, a Unidade Técnica informou, à fl. 16, que excluiu da subfunção 367, Programa 0049, o valor de R\$120.000,00, referente à subvenção social, conforme inciso II do art. 6º da IN TCMG nº 02/2002, o que acarretou a alteração do índice apresentado de 26,97% para 25,44%, atendendo, ainda assim, a determinação constitucional.

Quanto à análise dos gastos com pessoal, apontou a Unidade Técnica, à fl. 16, que o Município e o Poder Executivo não obedeceram ao limite percentual de elevação dos gastos com pessoal, conforme estabelecido no art. 71 da LC 101/2000.

Em sua defesa, fl. 64, argumentou o prestador que a evolução dos gastos foi reflexo do aumento do salário mínimo.

O mencionado dispositivo legal, de natureza transitória, veio exatamente para coibir a elevação brusca dos gastos com pessoal, permitindo, no entanto, o acréscimo gradativo da despesa, limitado a 10% daquela verificada no exercício anterior, caso essa tenha sido inferior ao limite definido no art. 20, o que não foi observado pelo Município. Sendo assim, é irregular o excesso verificado, por descumprimento da norma inserta no citado dispositivo legal.

Não obstante, dada a natureza transitória do dispositivo legal em comento, entendo que o excesso verificado no exercício financeiro de 2002, embora constitua uma ilegalidade, não tem o condão de contaminar toda a prestação de contas a ponto de torná-la irregular, tendo em vista que os limites global (39,41%) e setorial (37,09%) de gastos com pessoal foram observados pelo Município e pelo Poder Executivo, respectivamente. A propósito, essa orientação é pacífica no Tribunal em casos análogos, como no julgamento do Processo nº 680.126, na Sessão de 5/8/2010, da Segunda Câmara.

Registro, no entanto, que todos os percentuais acima destacados 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, de 2008, c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC 12/2008 (RITCEMG), proponho a emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas anuais prestadas pelo **Sr. Raimundo Cirilo da Silva, Prefeito do Município de Rio Acima, no exercício financeiro de 2002**, tendo em vista:

a) a abertura e execução de **créditos especiais sem a devida cobertura legal, no valor de R\$42.613,82**, com violação ao disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320, de 1964; e

b) a aplicação de **14,14%** de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, não se cumprindo o mínimo previsto para esse exercício (14,64%), nos termos do § 1º do art. 77 do ADCT da Carta de 1988, com redação dada pelo art. 7º da EC 29/2000.

Deixo de considerar a inobservância do cronograma de elevação de gastos com pessoal, em razão do cumprimento dos limites global pelo Município (39,41%) e setorial pelo Poder Executivo (37,09%), excluído o imposto de renda retido na fonte, consoante orientação do Tribunal em casos análogos, em especial na apreciação do Processo nº 680.126, na Sessão de 5/8/10, da Segunda Câmara.

Com relação à aplicação dos recursos do FUNDEF, cópia do relatório técnico deve ser encaminhada à **Diretoria Técnica competente** para que sirva de subsídio ao planejamento das ações de fiscalização deste Tribunal na municipalidade.

Informo, por oportuno, que foram observados os demais índices e 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. **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.

Considerando que a abertura e execução de créditos especiais sem a devida cobertura legal, bem como a não aplicação de recursos mínimos nas ações e serviços públicos de saúde, constituem graves infrações 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.

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

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.

Esta 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, EM EXERCÍCIO, SEBASTIÃO HELVECIO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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