

Processo: 987209
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Órgão/entidade: Prefeitura Municipal de Montes Claros
Exercício: 2015
Parte: Ruy Adriano Borges Muniz
Procuradores: Marilda Marlei Barbosa Oliveira e Silva, OAB/MG 65.417; Bruno Gazzola Bezerra Falcão, OAB/MG 178.257; Luciano Barbosa Braga, OAB/MG 78.605
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER

SEGUNDA CÂMARA – 28/1/2021

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DESPESAS EXCEDENTES. FALHA DO CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR FONTE DE RECURSOS. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS. DETERMINAÇÕES.

1. Emitido Parecer Prévio pela rejeição das contas, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008.
2. O art. 5º da Lei 4.320/1964 veda dotações globais, assim consideradas aquelas destinadas “a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras”.
3. Em atendimento ao parágrafo único do art. 8º e do inciso I do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os entes públicos devem observar a necessidade do controle da execução orçamentária por fonte de recursos.
4. Deve ser realizado o empenhamento da despesa em relação ao crédito autorizado de forma individualizada, por dotações, e não mais pelo valor global dos créditos autorizados respeitando, assim, o caráter qualitativo do orçamento aprovado.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto-vista do Conselheiro Gilberto Diniz, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas de responsabilidade do Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, Prefeito do Município de Montes Claros, relativas ao exercício financeiro de 2015, com fundamento no inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, em razão do descumprimento do comando contido no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, o qual veda a realização de despesas acima dos créditos concedidos;
- II) determinar a realização de inspeção extraordinária na Prefeitura do Município de Montes Claros ou a inclusão no Plano Anual de Auditorias e Inspeções, nos termos dos arts. 283 e 284 da Resolução nº 12, de 2008, em face das inconsistências e divergências explicitadas nos autos;

- III) remeter cópia do parecer prévio ao Ministério Público de junto ao Tribunal, para que adote as medidas que entender cabíveis, em atendimento ao disposto no inciso VI do art. 32 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

Votaram os Conselheiros Cláudio Couto Terrão, Gilberto Diniz e Wanderley Ávila. Vencido o Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Não acolhida a proposta de voto.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 28 de janeiro de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

GILBERTO DINIZ
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 3/9/2020**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade do senhor Ruy Adriano Borges Muniz, chefe do Poder Executivo do Município de Montes Claros, exercício financeiro de 2015, analisada no estudo da unidade técnica de fls. 02/51, nos termos da Instrução Normativa 02/2015 e da Ordem de Serviço 04/2016.

A unidade técnica, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, concluiu pela rejeição das contas, em conformidade com o disposto no art. 45, III da Lei Complementar 102/2008, ensejando, pois, abertura de vista ao responsável, em virtude das irregularidades resumidas à fl. 12, quais sejam, i) abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 142.919.313,24 sem cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal 4320/64, e ii) realização de despesa excedente no valor de R\$ 175.377.197,24, em desacordo com o disposto no art. 59 do mesmo diploma legal.

Realizada a citação (fl. 53/54), o responsável requereu, às fls. 57/58, dilação do prazo em mais 30 dias para apresentação da defesa, tendo o pedido sido deferido pelo então relator do processo, conselheiro Sebastião Helvécio (fl. 55).

O responsável se manifestou às fls. 62/66 e informou que, apesar de ser o responsável pelas contas do exercício de 2015, quem enviou a remessa dos dados ao SICOM em 05/08/2015 foi o senhor José Vicente Medeiros, prefeito em exercício à época.

O defendente esclareceu que se encontrava afastado do cargo de Prefeito Municipal em virtude de Medida Cautelar Inominada 0069413-13.2015.4.01.0000/DF/TRF da 1ª Região (fls. 67/84), decisão esta que se manteve até o final do mandato em dezembro de 2016. Ao final, solicitou deferimento para reenviar os dados ao SICOM e pugnou pela aprovação das contas. Juntamente com a peça de defesa o responsável apresentou os documentos de fls. 67/123.

A unidade técnica, às fls. 125/129, entendeu que a irregularidade referente aos créditos suplementares abertos, no valor de R\$ 142.919.313,24, sem cobertura legal, havia sido sanada. Por outro lado, em relação à realização de despesa excedente no valor de R\$ 175.377.197,24, a unidade técnica considerou que as justificativas apresentadas sanaram parcialmente os apontamentos iniciais e que o gestor municipal deveria ser intimado para o envio de planilha discriminando cada dotação orçamentária por decreto e fonte de recurso conforme exigência do artigo 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante da manifestação técnica, o relator à época determinou a intimação do senhor Humberto Guimarães Souto, prefeito do Município de Montes Claros em exercício à época da intimação para que, no prazo de 30 dias, encaminhasse planilha discriminando cada dotação orçamentária por decreto e fonte de recurso (fl. 130/134).

Transcorrido o prazo *in albis* (fl. 135), foi determinada nova intimação do senhor Humberto Guimarães Souto sob pena de imputação de multa (fl. 136/138), tendo sido apresentada a documentação de fls. 255 e 257.

Em sede de reexame, a unidade técnica entendeu que a documentação encaminhada atendeu a diligência e, após análise, sanou o apontamento inicial, concluindo pela aprovação das contas (fls. 241/257).

O Ministério Público de Contas, após tecer considerações acerca do SICOM - Sistema Informatizado de Contas dos Municípios, considerou não ter o que “acrescentar à análise técnica nos presentes autos (fl. 258).”

Em 29/10/2018 o processo foi redistribuído a minha relatoria, nos termos do art. 128 do Regimento Interno (fl. 256).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A análise da prestação de contas foi realizada com base nos dados enviados pelo jurisdicionado por via do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, na Instrução Normativa 02/2015 e na Ordem de Serviço 04/2016.

II.1 – Da Execução Orçamentária

II.1.1 – Créditos Orçamentários e Adicionais

Conforme relatado, em exame preliminar da prestação de contas, a unidade técnica apontou as seguintes irregularidades:

- abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 142.919.313,24 sem cobertura legal, contrariando ao disposto no artigo 42 da Lei Federal 4320/1964;
- realização de despesa excedente no valor de R\$ 175.377.197,24, contrariando o disposto no art. 59 da Lei Federal 4320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

A) Dos créditos suplementares abertos sem cobertura legal

Em relação aos créditos suplementares abertos sem cobertura legal, no valor de R\$ 142.919.313,24, o responsável alegou, às fls. 63/64, que, ao fazer a remessa dos documentos ao SICOM, não anexou a Lei Municipal 4775/2015 (fl. 88), que alterou o art. 4º da Lei Municipal 4741/2014 e autorizou o percentual de 30% para a suplementação da despesa orçamentária fiscal e da seguridade social.

Em sede de reexame a unidade técnica, acatou o percentual de 30% autorizado pela lei Municipal 4775/2015 e retificou o estudo inicial, sanando a irregularidade.

Ante o exposto, acolho a manifestação da unidade técnica e proponho que seja considerado insubsistente o apontamento inicial referente ao descumprimento do art. 42 da Lei Federal 4320/1964, tendo em vista as alegações do responsável e a documentação anexada nos autos.

B) Da despesa excedente

De acordo com o estudo técnico, houve realização de despesa excedente no valor de R\$ 175.377.197,24, contrariando o disposto no art. 59 da Lei Federal 4320/64, sendo R\$ 163.632.481,77 da Prefeitura Municipal de Montes Claros e R\$ 11.744.715,47 do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Montes Claros (peça 5).

Em relação ao empenho de despesas além do limite dos créditos autorizados, no valor de R\$ 175.377.197,24, o responsável, em síntese, alegou que não houve despesas excedentes ao limite de créditos concedidos e sim erro nas informações dos dados do SICOM.

Segundo ele, na consolidação da execução orçamentária, não teriam sido levadas em conta as informações de abertura de crédito dos Decretos Municipais 3247/2015 (fls. 93/102), 3283/2015 (fls. 103/115), 3251/2015 (fls. 90/91), 3309/2015 (fl. 116), 3321/2015 (fls. 117/123)

e 3355/2015 (fl.92). De acordo com o defendente, um erro evidente poderia ser observado na despesa executada na classificação funcional 01.001.001.01.031.0001.2005.33.90.39, em que foi informado o acréscimo de R\$ 5.955,00 quando o correto seria a redução no mesmo valor. Também não teria sido informado o acréscimo no valor de R\$ 38.619,42.

Aduziu que outro erro foi detectado na dotação orçamentária 02.001.001.04.122.0002.2010.33.90.49, na qual consta o valor empenhado e liquidado de R\$ 15.470,48, mas não teria havido o acréscimo de R\$ 6.000,00 por meio do Decreto Municipal 3283/2015, aumentando o valor final da dotação para R\$ 16.000,00.

Além disso, nas alterações orçamentárias do Instituto de Previdência de Montes Claros (PREVMOC) informadas no SICOM, não teriam constado os acréscimos de créditos suplementares realizados por meio dos decretos citados acima.

Desse modo, o responsável concluiu que as informações enviadas pelo município ao Tribunal apresentaram inconsistências se confrontadas com o que realmente foi executado.

Em sede de reexame a unidade técnica às fls. 128/129 alegou que:

Analisando a defesa de fls. 62 a 123 e a documentação anexada verificou-se que os Decretos Municipais 3247/2015, 3283/2015, 3251/2015, 3309/2015 e 3321/2015 relacionam as dotações orçamentárias que foram suplementadas sem, contudo, indicar as fontes de recursos de conformidade com o SICOM, inviabilizando, portanto, a análise deste item.

O Município não procedeu a substituição de dados no SICOM fazendo a correção dos citados decretos.

Em face do exposto entende esta unidade técnica pela intimação do gestor municipal para que envie uma planilha discriminando cada dotação orçamentária por decreto e fonte de recurso conforme exigência do artigo 8º, parágrafo único da LRF.

Atendendo à intimação de fl. 136, o defendente encaminhou a documentação de folhas 191/238. Ao reexaminar a matéria, a unidade técnica (fl. 244), apresentou as seguintes considerações:

O Decreto 3251 às fls. 90/91 no valor de R\$ 870.000,00 confere com a planilha à fl. 204 e com o SICOM/Consulta à fl. 245.

O Decreto 3283 às fls. 103/115 no valor de R\$ 123.638.216,64 confere com a planilha às fls. 217/238, e com o SICOM/Consulta conforme fls. 246/250.

O Decreto 3309 à fl. 116 no valor de R\$ 240.000,00 confere com a planilha à fl. 202, porém houve uma inversão da dotação entre o acréscimo/redução no SICOM/Consulta conforme fl. 251.

O Decreto 3321 às fls. 117/123 no valor de R\$ 57.112.349,56 confere com a planilha às fls. 207/215, e com o SICOM/Consulta à fls. 252/255.

Assim, retificou o estudo técnico e sanou a irregularidade inicialmente apontada inerente ao descumprimento do art. 59 da Lei Federal 4320/1964.

Destaco que, para as prestações de contas relativas ao exercício de 2015, o Tribunal ¹ em diversas oportunidades – notadamente a 1ª Câmara, a partir de 2018 –, tem decidido pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas nos casos em que se constataram despesas excedentes por crédito orçamentário, mas o total empenhado não superou o total de créditos existentes, situação análoga à dos presentes autos em que foram concedidos créditos no valor de R\$ 1.009.343.596,00 e a despesa empenhada total foi de R\$ 726.428.553,20.

¹ Processos 987674, 987869, 987718, 987615, 1040748, 1047730, por exemplo, embora a questão não esteja ainda pacificada nesta Corte.

Nesses casos, tendo em vista o princípio da segurança jurídica e buscando a uniformidade da jurisprudência (art. 926 do CPC), tenho acompanhado o posicionamento que vem sendo adotado pelo Tribunal, de modo a evitar tratamento distinto a situações idênticas tão somente em razão da composição eventual do colegiado, e, sobretudo, que o entendimento em tela se restringe ao exercício de 2015 e anteriores.

No entanto, peço *venia* para deixar registradas as ponderações que seguem.

Não considero razoável que o art. 59 da Lei 4320/1964 seja tido por observado pelo simples fato de o valor total da despesa empenhada não superar o valor total dos créditos concedidos, quando se constata, como ocorreu no caso em tela, que houve execução excedente de despesas por crédito orçamentário.

Isso porque a especificidade é um dos princípios orçamentários mais conhecidos e há muito consolidado, tanto que expressamente positivado no art. 5º da mesma Lei 4.320/1964, dispositivo que veda dotações globais, assim consideradas aquelas destinadas “a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras”. Em complementação, o art. 15 do referido diploma estabelece que a discriminação da despesa na lei do orçamento far-se-á no mínimo por elementos, não restando dúvidas sobre o nível de especificação requerido, já de longa data, para os créditos orçamentários.

Considerar satisfatória a comparação do total empenhado com o total dos créditos autorizados para fins de verificação da observância do art. 59 da Lei 4.320/1964 e do art. 167, II, da CF, significa considerar todo o orçamento como uma só dotação global, conferindo ao gestor ampla liberdade para realizar as despesas que bem entender no limite do somatório dos créditos, o que evidentemente não se compatibiliza com o princípio da especificidade, expressado nos dispositivos legais já mencionados, tampouco com o princípio do não estorno, assentado na Constituição Federal (art. 167, VI).

Assim, o fato de que este Tribunal, em razão de limitações técnicas, até 2014 não tinha condições de verificar o cumprimento do art. 59 da Lei 4.320/1964 por crédito orçamentário, no meu entender não era capaz de gerar expectativa legítima nos jurisdicionados de que pudessem extrapolar livremente os valores das dotações em 2015, observando apenas o montante total aprovado na LOA, sem cumprir o procedimento legal para eventuais modificações orçamentárias.

Da mesma forma, também não considero razoável supor que a menção apenas ao art. 59 da Lei Federal 4.320/1964 nas ordens de serviço que definiram o escopo dos exames deste Tribunal para fins de emissão de parecer prévio tenha sido compreendida pelos gestores como autorização tácita para inobservância dos limites específicos das dotações orçamentárias, pois tal orientação não foi sequer sugerida nas referidas ordens de serviço, além de existirem princípios e dispositivos legais e constitucionais explícitos e amplamente conhecidos em sentido contrário, aqui já referidos.

Sem adentrar neste momento na discussão sobre o nível de discriminação mais adequado para caracterizar despesa excedente por crédito orçamentário, se por fonte ou por elemento, certo é que qualquer critério compatível com o princípio da especificidade exclui a mera comparação global.

Todavia, como dito, em razão do princípio da segurança jurídica e objetivando uniformidade da jurisprudência, entendo que irregularidade verificada pela unidade técnica não deve implicar a rejeição das contas.

Cumprе frisar que, conquanto a irregularidade verificada não enseje a rejeição das contas no caso específico dos autos, foram verificadas diversas inconsistências nos decretos apresentados pelo responsável com o objetivo de sanar a irregularidade relativa à despesa excedente.

Confrontando os valores dos decretos encaminhados às folhas 92 a 123, encontramos divergências entre os valores constantes do relatório “Decretos para abertura de Créditos Adicionais” extraído do SICOM (fl. 17) e os valores constantes dos decretos encaminhados a saber:

Decretos anexados aos autos	Data	Valor	Folha	Valor Decreto informado no SICOM	Data	Diferença
3247	05/01/2015	46.962.086,62	93/102	43.514.202,40	05/01/2015	3.447.884,22
3251	29/01/2015	870.000,00	90/91	870.000,00	29/01/2015	-
3283	04/05/2015	123.638.216,64	103/115	111.168.216,64	04/05/2015	12.470.000,00
3309	01/06/2015	240.000,00	116	240.000,00	01/06/2015	-
3321	09/07/2015	47.687.509,96	117/123	47.687.509,96	09/07/2015	-
3355	26/11/2015	4.400.000,00	92			4.400.000,00
Totais		223.797.813,22		203.479.929,00		20.317.884,22

Fonte: Gabinete do Conselheiro Substituto Victor Meyer

Além disso, há divergências em relação à data de edição dos decretos. Vale dizer, a Lei Complementar 95/1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das normas legais, determina em seus arts. 1º e 2º que os decretos devem obedecer à numeração sequenciada, vejamos:

Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. **As disposições desta Lei Complementar aplicam-se**, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos **decretos** e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

Art. 2º (VETADO)

§ 1º (VETADO)

§ 2º **Na numeração das leis serão observados, ainda, os seguintes critérios:**

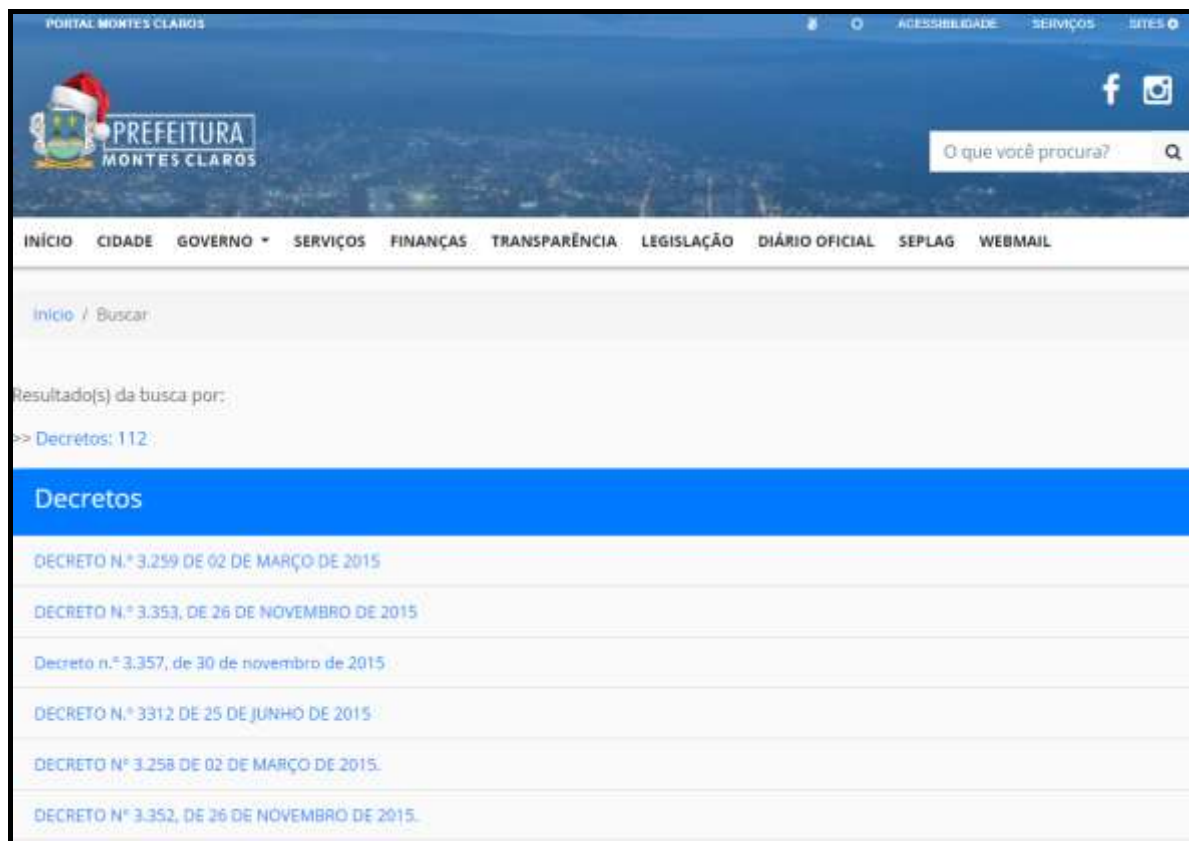
I - as emendas à Constituição Federal terão sua numeração iniciada a partir da promulgação da Constituição;

II - as leis complementares, as leis ordinárias e as leis delegadas terão **numeração sequencial** em continuidade às séries iniciadas em 1946.

(grifos nossos)

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Montes Claros², extraí a lista de decretos do exercício 2015 (anexo I). Inicialmente destaca-se que o município não obedeceu aos dispositivos da Lei Complementar 95/1998, pois os decretos não são imediatamente sequenciais, sendo que houve lacuna entre a edição de um decreto com seu subsequente, conforme demonstrado abaixo:

² https://portal.montesclaros.mg.gov.br/buscar?avancado=1&tipo_secao=40&termo=&ano=2015&modalidade=



Ressalta-se que, no parecer prévio das contas do exercício de 2016 (processo 1012764), em que o senhor Ruy Adriano Borges Muniz é o responsável no período de 01/01/2016 a 15/05/2016 daquele exercício, verificou-se a mesma irregularidade, sendo que naqueles autos, o responsável utilizou os Decretos 3376/2016 e 3428/2016 para tentar regularizar a questão de despesa excedente. Consoante parecer prévio emitido na 33ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, há declaração de servidores municipais mencionando que “os decretos doravante elencados, reservados como decretos de suplementação orçamentária, não foram efetivamente editados, posto que não foram encontrados nos arquivos da Procuradoria-Geral do Município, nem tampouco publicados no Diário Oficial Eletrônico”

Logo, há indício de que na gestão do responsável há decretos que são “reservados” para regularização de despesa excedente executada no exercício.

Analisando os decretos objeto do presente parecer, ressalta-se desde já que os Decretos 3247/2015, 3283/2015, 3309/2015 e 3321/2015 não foram disponibilizados no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Montes Claros, conforme demonstrado no anexo I.

Além disso, também não localizamos os referidos decretos no diário oficial do município, embora esse veículo fosse utilizado para publicação de decretos.

Prosseguindo, verifica-se que o Decreto 3247, de 05/01/2015, está fora da numeração sequencial, conforme demonstrado abaixo, sendo que o Decreto 3246 foi expedido em 20/01/2015, ou seja, em data posterior ao Decreto 3247, editado em 05/01/2015:

Decretos
DECRETO N.º 3.259 DE 02 DE MARÇO DE 2015
DECRETO N.º 3.353, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2015
Decreto n.º 3.357, de 30 de novembro de 2015
DECRETO N.º 3312 DE 25 DE JUNHO DE 2015
DECRETO N.º 3.258 DE 02 DE MARÇO DE 2015.
DECRETO N.º 3.352, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2015.
DECRETO N.º 3311 DE 25 DE JUNHO DE 2015.
Decreto nº 3.152, de 09 de fevereiro de 2015
DECRETO N.º 3.245, DE 05 DE JANEIRO DE 2015.
DECRETO N.º 3.246 DE 20 DE JANEIRO DE 2015

O mesmo ocorreu em relação ao Decreto 3283, editado em 04/05/2015, e o Decreto 3282, com data de 13/05/2015:

Decreto nº 3.282, de 13 de maio de 2015
Decreto nº 3.284, de 13 de maio de 2015

A mesma situação é verificada com o Decreto 3309, editado em 01/06/2015, e o Decreto 3308, com data de 15/06/2015:

Decreto nº 3.308, 15 de junho de 2015
Decreto nº 3.310, de 25 de junho de 2015

O mesmo ocorreu com o Decreto 3321, editado em 09/07/2015, e o Decreto 3320, com data de 14/07/2015:

Decreto nº 3.320, de 14 de julho de 2015
DECRETO Nº 3.322, 15 DE JULHO DE 2015

Além da questão das datas, outras inconsistências foram detectadas nos decretos utilizados na defesa do responsável.

Como exemplo, citamos o Decreto 3251/2015 (fl. 90). No seu preâmbulo consta que o normativo foi aberto com fundamento na Lei Municipal 4442, de 14 de dezembro de 2011. Todavia, em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura de Montes Claros³, verifica-se que esta norma é a LOA relativa ao exercício financeiro de 2012 (anexo III), não sendo, portanto, válida para fundamentar o decreto editado no exercício de 2015, no qual vigia a Lei Municipal 4741/2014 (LOA do exercício de 2015).

Nesse contexto é o caso de reiterar a recomendação constante do Processo 1012764, prestação de contas relativa ao exercício de 2016, acerca da avaliação da viabilidade de ser realizada

³http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis_2011/dez-11/LEI%204.442.pdf

inspeção extraordinária no Município de Montes Claros ou a sua inclusão no Plano Anual de Auditorias e Inspeções, com o objetivo de identificar a existência de irregularidades na execução do orçamento público.

Ainda se tratando da despesa excedente, conforme esposado, a unidade técnica verificou que o que Instituto Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Montes Claros realizou despesa excedente no montante de R\$ 11.744.715,47, todavia, destaco que a prestação de contas de autarquias previdenciárias é regida pela Instrução Normativa 09/2008 e demais normas aplicáveis, sendo seu dirigente o responsável pela integridade e consistência das informações constantes dos demonstrativos e balanços contábeis, além da regularidade dos atos administrativos praticados. Portanto essa questão deve ser analisada em processo específico (prestação de contas de autarquias previdenciárias ou inspeção *in loco*), não sendo objeto de análise dos presentes autos.

Ressalta-se ainda, consoante apresentado no demonstrativo “Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário”, houve realização de despesa excedente no valor de R\$ 1.257.990,57 pelo Poder Legislativo (peça 05).

Desse modo, considerando que os presentes autos versam sobre prestação de contas do Poder Executivo Municipal, entendo que as despesas empenhadas além do limite dos créditos autorizados pelo Poder Legislativo devem ser analisadas em processo de fiscalização específico, como a inspeção *in loco*.

Ainda no tocante à execução orçamentária, verifica-se que, por meio da Lei Orçamentária Anual – LOA, foi autorizado o percentual de 6% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares, o qual foi majorado para 30%, por meio da Lei Municipal 4775/2015.

In casu, verifica-se que o valor dos créditos suplementares abertos foi de R\$ 203.479.929,00, o que corresponde a 20,16% da despesa fixada (R\$ 1.009.343.596,00), abaixo, portanto, dos 30% inicialmente autorizados, que corresponderiam a R\$ 302.803.078,80.

Assim, recomenda-se à Administração Municipal o aprimoramento do processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual, não autorize suplementação de dotações em percentuais acima de 30%.

Por fim, entendo que as inconsistências identificadas nos decretos editados pelo Poder Executivo e os valores expressivo das despesas excedentes realizadas pelo Poder Legislativo e o Instituto Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Montes Claros constituem situação que merece atenção por parte deste Tribunal, motivo pelo qual proponho que se submeta à Presidência deste Tribunal a possibilidade de realização de inspeção extraordinária no Município de Montes Claros ou a sua inclusão no Plano Anual de Auditorias e Inspeções, com o objetivo de identificar a existência de irregularidades na execução do orçamento público, nos termos dos arts. 283 e 284 da Resolução 12/2008.

Proponho ainda, que seja remetida cópia do parecer prévio ao Ministério Público de Contas, para que tome as medidas que entender cabíveis, em atendimento ao disposto no art. 32, VI, da Lei Complementar 102/2008.

II.2 – Dos Limites e Índices Constitucionais e Legais

II.2.1 – Repasse à Câmara

O valor do repasse à Câmara obedeceu ao limite de **6,00%** estabelecido pelo art. 29-A, da Constituição Federal de 1988, tendo sido verificado que o total do repasse concedido, descontadas as despesas com inativos e pensionistas no montante de R\$ 416.532,78, foi de R\$ 16.133.807,22 (pág. 7 – exame preliminar), correspondendo a **4,82%** da receita base de cálculo (R\$ 334.537.268,66).

A unidade técnica apontou que a Prefeitura Municipal informou como repasse realizado o valor de R\$ 9.411.388,00, enquanto a Câmara informou o recebimento do importe de R\$ 16.550.340,00, incluindo as despesas com inativos e pensionistas.

Assim, recomendo aos chefes dos Poderes Executivo e do Legislativo de Montes Claros que, antes de encaminharem as informações relativas ao repasse previsto no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República, promovam a conferência dos valores e dos lançamentos contábeis, em consonância com as normas contábeis brasileiras e instruções expedidas por este Tribunal.

II.2.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Foi aplicado o percentual de **28,00%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecendo ao mínimo exigido de **25%** do art. 212 da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Instrução Normativa 05/2012.

II.2.3 – Ações e Serviços Públicos de Saúde

Foi aplicado o percentual de **20,27%** da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde, obedecendo, a princípio, o mínimo de **15%**, exigido pelo art. 198, § 2º, III, da Constituição Federal de 1988, cumulado com o disposto na Lei Complementar 141/2012 e na Instrução Normativa 05/2012.

II.2.4 – Despesas com Pessoal por Poder

O Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **52,37%** da receita corrente líquida.

O Poder Executivo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 no art. 20, III, *b*, tendo sido aplicados **50,27%** da receita corrente líquida.

O Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **2,10%** da receita corrente líquida.

III – CONCLUSÃO

Em virtude do exposto, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente com fulcro na Instrução Normativa 02/2015, proponho **aprovação das contas** do senhor **Ruy Adriano Borges Muniz**, chefe do Poder Executivo do município de **Montes Claros**, no exercício de **2015**, nos termos do art. 45, I da Lei Orgânica e do art. 240, I do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas.

Recomenda-se à Administração Municipal que aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar projeto de Lei Orçamentária Anual ou projeto de lei de alteração da LOA, não autorize suplementação de dotações em percentuais iguais ou superiores a 30%.

Considerando que as inconsistências identificadas nos decretos editados pelo Poder Executivo e os valores expressivos das despesas excedentes realizadas pelo Poder Legislativo e o Instituto Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Montes Claros constituem situação que merece atenção por parte deste Tribunal, proponho que se submeta à Presidência deste Tribunal a possibilidade de realização de inspeção extraordinária no Município de Montes Claros ou a sua inclusão no Plano Anual de Auditorias e Inspeções, nos termos dos arts. 283 e 284 da Resolução 12/2008.

Proponho, ainda, que cópia do parecer prévio seja remetida ao Ministério Público de Contas, para que tome as medidas que entender cabíveis, em atendimento ao disposto no art. 32, VI, da Lei Complementar 102/2008.

Importante destacar que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio pela sua aprovação, não obsta a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista as competências das Cortes de Contas.

Recomenda-se aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo que, antes de encaminharem as informações relativas ao repasse previsto no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República, promovam a conferência dos valores e dos lançamentos contábeis, em consonância com as normas contábeis brasileiras e instruções expedidas por este Tribunal.

Recomenda-se ainda ao Controle Interno o acompanhamento da gestão do chefe do Executivo, notadamente no cumprimento das metas previstas nas leis orçamentárias e na execução dos programas do município, sob pena de responsabilização solidária, conforme determinado no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

Recomenda-se que a documentação suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2015 seja mantida de forma segura e organizada, caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 28/01/2021

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, então Prefeito do Município de Montes Claros, sob a relatoria do Conselheiro Substituto Victor Meyer.

Submetida à apreciação do Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 3/9/2020, o Relator, ao constatar que houve a realização de despesa excedente, em contrariedade ao disposto no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, ponderou que, apesar de todas as inconsistências retratadas na fundamentação de sua proposta de voto, a irregularidade constatada pela Unidade Técnica não deveria implicar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, em razão do princípio da segurança jurídica e objetivando uniformizar a jurisprudência do Tribunal, ao concluir que:

... com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente com fulcro na Instrução Normativa 02/2015, proponho aprovação das contas do senhor Ruy Adriano Borges Muniz, chefe do Poder Executivo do município de Montes Claros, no exercício de 2015, nos termos do art. 45, I da Lei Orgânica e do art. 240, I do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas.

Recomenda-se à Administração Municipal que aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar projeto de Lei Orçamentária Anual ou projeto de lei de alteração da LOA, não autorize suplementação de dotações em percentuais iguais ou superiores a 30%.

Considerando que as inconsistências identificadas nos decretos editados pelo Poder Executivo e os valores expressivo das despesas excedentes realizadas pelo Poder Legislativo e o Instituto Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Montes Claros constituem situação que merece atenção por parte deste Tribunal, proponho que se submeta à Presidência deste Tribunal a possibilidade de realização de inspeção extraordinária no Município de Montes Claros ou a sua inclusão no Plano Anual de Auditorias e Inspeções, nos termos dos arts. 283 e 284 da Resolução 12/2008.

Proponho, ainda, que cópia do parecer prévio seja remetida ao Ministério Público de Contas, para que tome as medidas que entender cabíveis, em atendimento ao disposto no art. 32, VI, da Lei Complementar 102/2008.

Importante destacar que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio pela sua aprovação, não obsta a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista as competências das Cortes de Contas.

Recomenda-se aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo que, antes de encaminharem as informações relativas ao repasse previsto no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República, promovam a conferência dos valores e dos lançamentos contábeis, em consonância com as normas contábeis brasileiras e instruções expedidas por este Tribunal.

Recomenda-se ainda ao Controle Interno o acompanhamento da gestão do chefe do Executivo, notadamente no cumprimento das metas previstas nas leis orçamentárias e na execução dos programas do município, sob pena de responsabilização solidária, conforme determinado no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

Recomenda-se que a documentação suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2015 seja mantida de forma segura e organizada, caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Depois de colhido o voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, que acolheu a proposta de voto do Relator, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, esclareço que o que ensejou o meu pedido de vista foi o apontamento técnico relativo ao descumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, motivo pelo qual a minha análise se limitará à ocorrência afeta à realização de despesas excedentes ao crédito autorizado, ficando acolhida a análise dos demais itens que compõem o escopo de apreciação da prestação de contas constante na proposta de voto do Relator.

Pois bem. Consoante estudo inicial, foi constatada a realização de despesa excedente no valor de R\$175.377.197,24, sendo R\$163.632.481,77 atinentes ao orçamento da Prefeitura, ou seja, de responsabilidade do chefe do Poder Executivo, contrariando o disposto no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964.

Após a manifestação e juntada de documentação pelo responsável, em que pese não ter havido substituição de dados no Sicom, a Unidade Técnica, às fls. 241 a 255, considerou sanado o apontamento, registrando, para tanto, que as informações apresentadas nas planilhas de fls. 191 a 238, nas quais o prestador discriminou, por decreto, a dotação e fonte de recurso movimentadas por meio dos Decretos nº 3.283, 3.251, 3.309 e 3.321, todos de 2015, em confronto com as cópias de tais atos executivos, também anexadas pelo defendente, permitiram concluir que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$228.822.652,82, o que, consoante estudo técnico, regularizaria a ocorrência.

O Relator ressaltou que, ao contrário da informação técnica, ao confrontar os valores dos decretos encaminhados às folhas 92 a 123, foram identificadas inúmeras divergências entre os valores constantes no relatório nominado “Decretos para abertura de Créditos Adicionais” extraído do Sicom (fl. 17) e os valores consignados nos decretos encaminhados pelo responsável, além de apurar que o total de créditos abertos por meio dos decretos anexados pelo defendente seriam de R\$223.797.813,22, valor que diverge do informado no estudo técnico e que resulta em diferença a maior de créditos não informados no Sicom, da ordem de R\$20.317.884,22.

Diante da divergência de dados, o Relator explicitou diversas irregularidades na edição dos decretos por parte do Executivo municipal, como divergências em relação à data de edição, não obediência a dispositivos da Lei Complementar nº 95, de 1998, pois os decretos editados não são sequenciais, havendo lacuna entre um decreto com o seu subsequente, entre outras inconsistências. Relatou, ainda, que os decretos em análise não se encontravam disponibilizados no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Montes Claros e que as respectivas publicações, no Diário Oficial do Município, não foram localizadas, embora esse veículo fosse utilizado para divulgação de decretos.

Ressaltou também que, “no parecer prévio das contas do exercício de 2016 (processo 1012764), em que o senhor Ruy Adriano Borges Muniz é o responsável no período de 01/01/2016 a 15/05/2016 daquele exercício, verificou-se a mesma irregularidade, sendo que naqueles autos, o responsável utilizou os Decretos 3376/2016 e 3428/2016 para tentar regularizar a questão de despesa excedente”.

Na Sessão de 12/9/2019, o Colegiado da Segunda Câmara emitiu parecer prévio pela rejeição das referidas contas, em face da violação ao art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964. Naquela ocasião, foram também destacadas, na proposta de voto, acolhida à unanimidade, inconsistências relativas aos decretos de abertura de créditos adicionais, o que ensejou a proposição de se submeter, à Presidência deste Tribunal, a inclusão de inspeção, no Plano Anual de Auditorias e Inspeções, no Município de Montes Claros.

Nesse contexto, cabe salientar que o posicionamento explicitado pelo Conselheiro Substituto Victor Meyer, a seguir reproduzido, acerca do quesito relacionado ao descumprimento das disposições do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, coaduna-se com o entendimento por mim defendido em processos de prestação de contas que retratam irregularidade similar. A conferir:

Não considero razoável que o art. 59 da Lei 4320/1964 **seja tido por observado pelo simples fato de o valor total da despesa empenhada não superar o valor total dos créditos concedidos**, quando se constata, como ocorreu no caso em tela, que houve execução excedente de despesas por crédito orçamentário.

Isso porque a especificidade é um dos princípios orçamentários mais conhecidos e há muito consolidado, tanto que expressamente positivado no art. 5º da mesma Lei 4.320/1964, dispositivo que veda dotações globais, assim consideradas aquelas destinadas “a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras”.

Em complementação, **o art. 15 do referido diploma estabelece que a discriminação da despesa na lei do orçamento far-se-á no mínimo por elementos, não restando dúvidas sobre o nível de especificação requerido, já de longa data**, para os créditos orçamentários.

Considerar satisfatória a comparação do total empenhado com o total dos créditos autorizados para fins de verificação da observância do art. 59 da Lei 4.320/1964 e do art. 167, II, da CF, significa considerar todo o orçamento como uma só dotação global, conferindo ao gestor ampla liberdade para realizar as despesas que bem entender no limite do somatório dos créditos, o que evidentemente não se compatibiliza com o princípio da especificidade, expressado nos dispositivos legais já mencionados, tampouco com o princípio do não estorno, assentado na Constituição Federal (art. 167, VI).

Assim, o fato de que este Tribunal, em razão de limitações técnicas, até 2014 não tinha condições de verificar o cumprimento do art. 59 da Lei 4.320/1964 por crédito orçamentário, no meu entender **não era capaz de gerar expectativa legítima nos jurisdicionados de que pudessem extrapolar livremente os valores das dotações em 2015**, observando apenas o montante total aprovado na LOA, sem cumprir o procedimento legal para eventuais modificações orçamentárias.

Da mesma forma, também **não considero razoável supor que a menção apenas ao art. 59 da Lei Federal 4.320/1964 nas ordens de serviço que definiram o escopo dos exames deste Tribunal para fins de emissão de parecer prévio tenha sido compreendida pelos gestores como autorização tácita para inobservância dos limites específicos das dotações orçamentárias**, pois tal orientação não foi sequer sugerida nas referidas ordens de serviço, além de **existirem princípios e dispositivos legais e constitucionais explícitos e amplamente conhecidos** em sentido contrário, aqui já referidos.

Sem adentrar neste momento na discussão sobre o nível de discriminação mais adequado para caracterizar despesa excedente por crédito orçamentário, se por fonte ou por elemento, certo é que qualquer critério compatível com o princípio da especificidade exclui a mera comparação global. (destaquei)

Em que pese o posicionamento acima exposto, o Relator ponderou que:

(...) para as prestações de contas relativas ao exercício de 2015, o Tribunal em diversas oportunidades – notadamente a 1ª Câmara, a partir de 2018 –, tem decidido pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas nos casos em que se constataram despesas excedentes por crédito orçamentário, mas o total empenhado não superou o total de créditos existentes, situação análoga à dos presentes autos em que foram concedidos créditos no valor de R\$ 1.009.343.596,00 e a despesa empenhada total foi de R\$ 726.428.553,20.

Nesses casos, tendo **em vista o princípio da segurança jurídica e buscando a uniformidade da jurisprudência (art. 926 do CPC), acompanho o posicionamento que vem sendo adotado pelo Tribunal, em especial de modo a evitar tratamento distinto a situações idênticas tão somente em razão da composição eventual do colegiado, e, sobretudo, que o entendimento em tela se restringe ao exercício de 2015 e anteriores.** (Grifei)

A despeito dos argumentos explicitados do Relator, visando à segurança jurídica e uniformidade das decisões do Tribunal, verifiquei, mediante pesquisa realizada no SGAP, que há decisão do Colegiado da Primeira Câmara pela emissão de parecer prévio pela rejeição de contas anuais de prefeito municipal, em face do descumprimento do art. 59, mesmo nos casos em que o total empenhado não superou o total de créditos existentes. É o que se observa, por exemplo, na decisão prolatada nos autos do Processo nº 1.012.633, relativos à prestação de contas de responsabilidade do Prefeito Elder Cássio de Souza Oliva, do Município de Ipuiuna, referente ao exercício financeiro de 2016 e apreciada na Sessão de 9/4/2019.

O que salta aos olhos e chama atenção, no caso ora em exame, é a expressividade dos valores envolvidos na irregularidade e as inúmeras divergências e inconsistências de dados e de documentos, sobretudo na edição dos decretos, conforme amplo detalhamento apresentado na proposta de voto do Relator, e que realçam a falta de transparência e, a meu ver, a extrema fragilidade dos dados analisados e, por consequência, a fidedignidade das informações adotadas como base para a emissão do parecer prévio sobre as contas.

Acerca das citadas inconsistências/divergências, cabe aqui destacar algumas passagens consignadas na proposta de voto do Relator:

(...), foram verificadas **diversas inconsistências nos decretos apresentados pelo responsável com o objetivo de sanar a irregularidade** relativa à despesa excedente.

Confrontando os valores dos decretos encaminhados às folhas 92 a 123, encontramos **divergências entre os valores** constantes do relatório “Decretos para abertura de Créditos Adicionais” extraído do SICOM (fl. 17) e os valores constantes dos decretos encaminhados a saber:

(...)

Ressalta-se que, no parecer prévio das contas do exercício de 2016 (processo 1012764), em que o senhor Ruy Adriano Borges Muniz é o responsável no período de 01/01/2016 a 15/05/2016 daquele exercício, verificou-se a mesma irregularidade, sendo que naqueles autos, o responsável utilizou os Decretos 3376/2016 e 3428/2016 para tentar regularizar a questão de despesa excedente. Consoante parecer prévio emitido na 33ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, **há declaração de servidores municipais mencionando que “os decretos doravante elencados, reservados como decretos de suplementação orçamentária, não foram efetivamente editados**, posto que não foram encontrados nos arquivos da Procuradoria-Geral do Município, nem tampouco publicados no Diário Oficial Eletrônico”

Logo, **há indício de que na gestão do responsável há decretos que são “reservados” para regularização de despesa excedente executada no exercício.**

(...)

Além da questão das datas, **outras inconsistências foram detectadas nos decretos utilizados na defesa** do responsável.

(...)

Nesse contexto é o caso de **reiterar a recomendação constante do Processo 1012764**, prestação de contas relativa ao exercício de 2016, acerca da avaliação da viabilidade de ser realizada inspeção extraordinária no Município de Montes Claros ou a sua inclusão no Plano Anual de Auditorias e Inspeções, com o objetivo de identificar **a existência de irregularidades na execução do orçamento público**. (destaquei)

Decerto, não foi por outra razão que o Relator sugeriu que se submeta à Presidência deste Tribunal a possibilidade de realização de inspeção extraordinária no Município ou a sua inclusão no Plano Anual de Auditorias e Inspeções, nos termos dos arts. 283 e 284 da Resolução nº 12, de 2008. E mais, que cópia do parecer prévio seja remetida ao *Parquet* de Contas, para que adote as medidas que entender cabíveis, em atendimento ao disposto no inciso VI do art. 32 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

Frente a essa realidade, notadamente diante da gravidade dos fatos expostos, não considero razoável, e até cabível, invocar a aplicação do princípio da segurança jurídica, de modo a conduzir a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas.

O posicionamento de que não caberia a emissão de parecer prévio pela rejeição de contas atinentes ao exercício financeiro de 2015, nas quais a apuração individualizada do saldo orçamentário das dotações tenha resultado em despesas excedentes ao crédito autorizado, mas que a verificação com base no valor global dos créditos concedidos em relação ao total da despesa realizada demonstre o cumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, reside no fato de que a análise individualizada das dotações surgiu exclusivamente para verificação do cumprimento do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isso porque, recentemente, em alguns processos, foi trazida a interpretação de que após a implantação do Sicom e em atendimento ao parágrafo único do art. 8º e do inciso I do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal foi que se impôs aos entes públicos a necessidade do controle da execução orçamentária por fonte de recursos, passando este Tribunal a exigir o controle da execução orçamentária por fonte de recursos, nos termos das instruções normativas do exercício financeiro de 2014 e seguintes.

E somente a partir dessa nova sistemática é que o exame do empenhamento da despesa em relação ao crédito autorizado passou a ser realizado de forma individualizada, por dotações, e não mais pelo valor global dos créditos autorizados. Então, com base nessas premissas, é que teria sido apurada a ocorrência de despesa excedente aos créditos concedidos.

Contudo, há que se aclarar que, diferentemente do controle orçamentário por fonte de recursos, o controle da execução orçamentária, instituído a partir das premissas estabelecidas na Lei nº 4.320, de 1964, notadamente no art. 59, reclama o exame individualizado, isto é, por dotação, sendo essa a razão de ser dos “empenhos”, que representam a comprovação prévia de que aquela despesa pública ali especificada conta com a devida autorização orçamentária, em nível de elemento de despesa, bem assim com o respectivo crédito orçamentário para a efetiva e posterior execução do gasto público.

Ocorre que, por muitos anos, o sistema informatizado de envio da prestação de contas anual de prefeito municipal adotado pelo Tribunal, qual seja, o SIACE/PCA, não permitiu a verificação individualizada dos saldos das dotações orçamentárias, motivo pelo qual o exame do cumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, era feito a partir do valor total da despesa orçada, fixada na lei de meios, acrescido dos possíveis créditos adicionais concedidos, confrontados com o total da despesa executada.

No entanto, com a implantação do Sicom, tornou-se possível a verificação de procedimentos que sempre foram de cumprimento obrigatório por parte dos jurisdicionados, por força do citado art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, possibilitando, assim, que a análise das contas prestadas ocorresse em nível de detalhamento de elemento de despesa, de forma automatizada.

A propósito, exemplo desse aprimoramento na qualidade da informação é extraído da apuração dos índices da educação e da saúde. É dizer, somente com a implantação do Sicom foi possível identificar quais recursos foram utilizados para pagar as despesas desses dois segmentos, isto é, de quais contas bancárias esses recursos foram sacados.

Portanto, o aprimoramento da análise, oriundo da sistemática tecnológica adotada pelo Tribunal, foi exaustivamente utilizado nas análises das contas anuais a partir de 2014 e apenas ofereceram novos subsídios para estudo mais aprofundado, viabilizando a identificação de pendências nas prestações de contas, o que era difícil de ser verificado, em face da ausência de sistema informatizado adequado.

Nessa linha, em 2015, ao se iniciar a verificação individualizada dos saldos das dotações orçamentárias, por meio do Sicom, foi possível aperfeiçoar o exame do cumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, permitindo confrontar a despesa fixada no orçamento, em nível de detalhe, qual seja, elemento de despesa, já exigido pela citada lei, com a despesa efetivamente executada, com vistas à aferição da regularidade da execução orçamentária frente aos créditos legalmente concedidos.

Nos casos em que essa análise individualizada de saldos das dotações evidencie a realização de despesa excedente, o simples fato de o limite global do orçamento ter sido observado, ou seja, de a despesa total empenhada ter sido inferior ao total dos créditos concedidos, somente permite concluir que uma outra despesa autorizada no orçamento, em dotação diversa, não foi executada, perdendo, assim, o caráter qualitativo do orçamento aprovado.

Contudo, a Unidade Técnica, ao elaborar os demonstrativos de despesas excedentes, não restringiu o detalhamento das dotações até o nível de elemento de despesa, mas o fez até o nível de fonte, tornando mais visível a execução da despesa.

Assim, algumas vezes, o estudo técnico retratou a realização de despesa excedente ao crédito autorizado, quando, na verdade, o excedente ocorreu exclusivamente em nível de fonte de recursos, ao passo que a dotação orçamentária tinha créditos autorizados suficientes para acobertar a despesa, não caracterizando o descumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964.

Essa situação, aliás, foi verificada e detalhadamente exposta no exame das prestações de contas sob minha relatoria, todas relativas ao exercício financeiro de 2015, Processos de números 987.805, 987.767, 987.307 e 988.098, bem assim no de nº 1.012.935, referente ao exercício financeiro de 2016, cujos votos foram aprovados à unanimidade pelo Colegiado da Segunda Câmara.

Nos votos que proferi nesses processos, destaquei que as informações do Sicom permitiam constatar que as falhas então identificadas não se vinculavam ao descumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, mas sim ao controle orçamentário por fonte de recursos, porquanto a despesa excedente a que se referiu o estudo técnico ocorreu exclusivamente em face da alteração da fonte de recursos, sendo mantida toda a estrutura da codificação orçamentária (Função, Sub-Função, Programa, Projeto/Atividade, Natureza de Despesa). E, uma vez comprovada a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa empenhada, não havia ficado configurada a realização de despesa além do limite dos créditos orçamentários concedidos, e sim falha no controle da fonte de recursos.

Dessa forma, *in casu*, verifico a partir das informações do Sicom que parte da ocorrência analisada decorre de falhas no controle de fonte de recursos instituído em decorrência da determinação contida no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o Demonstrativo “Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário até Elemento de Despesa” retrata que, exclusivamente sob a responsabilidade do Poder Executivo, teriam sido executadas despesas além do crédito autorizado no montante de R\$10.644.421,91 (dez milhões seiscentos e quarenta e quatro mil quatrocentos e vinte e um reais e noventa e um centavos), restringindo-se a esse valor a irregularidade concernente ao art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, que representa 1,12% (um vírgula doze por cento) dos créditos autorizados no exercício, de R\$953.855.450,00 (novecentos e cinquenta e três milhões oitocentos e cinquenta e cinco mil quatrocentos e cinquenta reais), ao Poder Executivo.

III – DECISÃO

Diante do exposto na fundamentação, voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de responsabilidade do Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, Prefeito do Município de Montes Claros, relativas ao exercício financeiro de 2015, com fundamento no inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, em razão do descumprimento do comando contido no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, o qual veda a realização de despesas acima dos créditos concedidos.

Em face das inconsistências e divergências explicitadas nos autos, acolho a proposta do Relator de determinar a realização de inspeção extraordinária na Prefeitura do Município de Montes Claros ou a inclusão no Plano Anual de Auditorias e Inspeções, nos termos dos arts. 283 e 284 da Resolução nº 12, de 2008, bem como de remessa de cópia do parecer prévio ao Ministério Público de junto ao Tribunal, para que adote as medidas que entender cabíveis, em atendimento ao disposto no inciso VI do art. 32 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

É como voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Eu acompanho o voto-vista.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ. VENCIDO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO. NÃO ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO.

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

* * * *