



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **696004**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2004

Procedência: Prefeitura Municipal de Mato Verde

Responsável: José Gilvandro Leão Novato, Prefeito à época

Procurador(es): Flávio Henrique de Andrade, CORECON/MG 5806-D, Hilda Rosa Senff de Andrade, OAB/MG 23990 e Bruno Augusto Oliveira Cruz, OAB/MG 85545

Representante do Ministério Público: Sara Meinberg

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 04/12/2012

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, conforme art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista que o Município procedeu à abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no montante de R\$2.507.632,07, que representou 35,12% da despesa total fixada de R\$7.138.600,00, em desacordo ao art. 167, V, da CR/88, ao art. 42 da Lei 4.320/64, e com a Súmula 77 deste Tribunal; e aplicou no ensino o percentual de 21,60%, o que representa uma aplicação a menor de 3,40% da receita base de cálculo (R\$ 4.725.056,64) e de 13,61% do mínimo constitucional (R\$1.181.264,16), correspondente a um valor anual de R\$160.774,63, em desacordo com o art. 212 da CR/88. 2) Encaminham-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92. 3) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 04/12/12

Procuradora presente à Sessão: Cristina Andrade Melo

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO Nº: 696004

NATUREZA: Prestação de Contas Municipal

ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Mato Verde

RESPONSÁVEL:
à época

José Gilvandro Leão Novato, Prefeito Municipal

EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2004

RELATOR:

Licurgo Mourão

REPRESENTANTE DO MPC: Procuradora Sara Meinberg

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Mato Verde, referente ao exercício de 2004, sob a responsabilidade do Sr. José Gilvandro Leão Novato.

A unidade técnica em sua análise inicial constatou irregularidades, sintetizadas à fl. 11, quanto à abertura de créditos adicionais (fl. 7) e não aplicação do percentual mínimo constitucionalmente exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino (fl. 9).

O responsável foi regularmente citado, em 9/6/10 (AR, fl. 27) e apresentou sua defesa, em 23/7/10, conforme documentação anexada às fls. 32 a 39, analisada pela unidade técnica, às fls. 41 a 44, que ratificou as irregularidades apontadas.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 1º/10/12, não foram localizados processos de inspeção no Município, referentes ao exercício ora em exame, cujo escopo tenha sido a verificação dos limites constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos da saúde.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 06 a 24, não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$7.138.600,00, e empenhadas despesas no montante de R\$6.923.335,88, fl. 50;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 7,46% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional, fl. 08;
- aplicação do índice constitucional relativo à saúde (art. 77, III, do ADCT) que correspondeu ao percentual de 15,95%, fl. 10;
- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00), pois o Município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 32,48%, 30,56% e de 1,92% da receita base de cálculo, fl. 10.

O Ministério Público de Contas, às fls. 46 a 49, em parecer da lavra da Procuradora Sara Meinberg, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

É o relatório.

2. Fundamentação

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

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

2.1 Execução Orçamentária (Art. 42 da Lei n. 4.320/64)

A unidade técnica em sua análise inicial, à fl. 7, informou que o Município procedeu à **abertura de créditos suplementares sem cobertura legal**, no valor de **R\$2.507.632,07**, contrariando o disposto nos arts. 42 da Lei n. 4.320/64.

O defendente, à fl. 32, argumentou que a LOA no seu art. 5º autorizou a abertura de créditos adicionais até o limite de 90% (noventa por cento) da receita efetivamente arrecadada, que foi de R\$8.238.915,84.

A unidade técnica em seu reexame, às fls. 41 e 42, concluiu, com base na informação prestada pelo município, via SIACE/PCA/2004, fl. 44, que o limite para a abertura de créditos suplementares foi de **0,9%** e não **90%**, uma vez que não foi juntada cópia de documentação que comprovasse o alegado pela defesa. Por tais razões, a unidade técnica ratificou o apontamento da análise inicial.

Compulsando o Sistema Integrado de Pesquisa à Legislação- TCELegis, deste Tribunal de Contas, em 1/10/12, verifica-se que a Lei Orçamentária nº 005, de 31/12/2003, não consta do banco de dados deste Tribunal, fl. 51.

Insta registrar que as autorizações para suplementar dotação orçamentária, bem como as autorizações para a abertura de créditos especiais são procedimentos que alteram a lei orçamentária em sua estrutura interna. Assim, qualquer modificação ou alteração de uma lei só poderá ser feita mediante outra lei.

O orçamento público não pode ser compreendido apenas em sua feição financeira, mas sim como um sistema integrado de planejamento público, que envolve a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, sendo que a esta última cabe fixar a despesa e prever a receita necessária à execução dos programas governamentais previstos no PPA de modo a alcançar as metas físicas e financeiras neles fixados.

Ora, mais que alterar a feição financeira da LOA, permitir a alteração de dotações orçamentárias ao arrepio do crivo do Poder Legislativo, significa em verdade subverter todo o sistema constitucional de planejamento da execução das políticas públicas, uma vez que através de anulações de dotações e/ou a inserção de novas não previstas no orçamento original poderão ser executadas despesas desvinculadas dos programas governamentais autorizados originariamente pelo Parlamento.

Destarte, não há dúvida quanto à obrigatoriedade de se exigir a prévia autorização legislativa para a abertura dos créditos adicionais (suplementar e especial). O simples fato de abrir créditos sem a cobertura legal já privilegia novas dotações desconhecidas pelo Poder Legislativo e desprestigia o planejamento que foi regularmente aprovado

pelos legítimos representantes do povo. Mesmo que essas dotações não venham a ser utilizadas, em razão de eventuais anulações de dotações que, apesar de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado.

Acrescenta-se aos autos ensinamentos do doutrinador James Giacomoni¹, *verbis*:

Ao Poder Legislativo cabe aprovar a lei orçamentária, ou, dito de outra forma, **cabe autorizar a cobrança das receitas e a realização das despesas públicas**.

[...]

pode-se concluir que **a expressão autorização, no contexto da aprovação legislativa do orçamento de despesa, significa que ao Poder Executivo cabe realizar determinada programação de trabalho – e não outra –, devendo aplicar os recursos públicos nos vários créditos orçamentários (dotações) de acordo com valores-teto devidamente especificados**.

[...]

A lei orçamentária seria uma ficção caso o Poder Executivo efetivasse despesas sem a necessária autorização legislativa. As determinações da Constituição de 1988, incorporando à lei orçamentária as receitas e despesas da seguridade social e de financiamento da dívida pública, garantem a efetiva adoção dos princípios da unidade e da universalidade orçamentárias. Não bastassem essas definições, expressas no art. § 5º de seu art. 165, **a Constituição**, nos incisos I, II, V, VI e VII do art. 167, **expressamente e exaustivamente, veda a realização de despesas não previstas e não autorizadas na lei orçamentária**.

[...]

O orçamento de despesa não é apenas uma peça de orientação; a execução financeira das despesas deve ter sempre como marco definidor as autorizações constantes do orçamento. O comportamento financeiro da instituição pública é produto da execução de determinada programação, a qual se reveste da forma orçamentária. p. 259

[...]

A lei orçamentária é organizada na forma de créditos orçamentários, aos quais estão consignadas dotações. [...] Na realidade, o **crédito orçamentário** é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária. [...] Por seu turno, **dotação é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário**. Teixeira Machado & Heraldo Reis possuem o mesmo entendimento e assim clareiam a questão: “**o crédito orçamentário seria portador de uma dotação e esta o limite de recurso financeiro autorizado**”.

¹ Giacomoni, James. — Orçamento Público. — 10. ed. Revista e atualizada — São Paulo: Atlas, 2001. p. 253, 255, 257 e 259.

Salienta-se que esta Casa entende como irregular a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, como dispõe a Súmula TCEMG 77/08, *in verbis*:

Os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor.

Dessa forma, por determinação expressa do art. 167, V, da Constituição da República de 1988, do art. 42 da Lei 4.320/64 e da Súmula TCEMG 77/08, a abertura de créditos adicionais necessita de amparo legal, ou seja, estes créditos deverão ser autorizados por lei e abertos por decretos.

Uma vez que o responsável não apresentou documentos ou justificativas capazes de sanar a falha apontada, considera-se irregular a abertura de créditos suplementares no valor de **R\$2.507.632,07**, sem a devida cobertura legal, que representa **35,12% da despesa total fixada de R\$7.138.600,00**, em desacordo ao art. 167, V, da CR/88, ao art. 42 da Lei 4.320/64, e com a Súmula 77 deste Tribunal.

Por fim, ressalta-se que a abertura de créditos suplementares sem amparo legal, poderá configurar ato de improbidade administrativa, como determina o art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92.

2.3 Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A unidade técnica em seu exame inicial, à fl. 9, informou que a Administração Municipal aplicou **21,60%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondente ao montante de R\$1.020.489,53, não obedecendo ao percentual mínimo exigido no art. 212 da CR/88.

Em suas considerações, à fl. 9, a unidade técnica informou que foi excluído o valor da cota-parte da contribuição do salário educação, rubrica 1721.01.30, por não compor a base de cálculo. Foi também reclassificado o valor lançado no código 1721.01.12 para 1721.01.05, conforme “Manual de Receitas Públicas”, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN. E, por fim, informou que foi **excluído do Anexo II o valor de R\$431.555,32**, referente a **recursos de convênios não deduzidos da aplicação**, o que causou impacto na apuração do limite percentual constitucionalmente exigido, **alterando o percentual apresentado de 29,97% para 21,60%**, fls. 9, 12 e 13.

O defendente, às fls. 32 e 33, alegou que os recursos recebidos de convênios se referem ao transporte escolar e à construção de escola. Quanto ao valor do transporte escolar, de R\$106.855,20, informou que foi prestado contas em separado das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, por se tratar de verba especial e, quanto à construção de escola, o saldo de R\$182.505,83 não foi aplicado no exercício, mas transferido para o exercício seguinte.

Em seu reexame, às fls. 42 e 43, a unidade técnica não acatou as alegações do defendente, pois o responsável não apresentou documentos capazes de sanar a irregularidade apurada.

Isto posto, considerando os fatos acima descritos e, por falta de documentação comprobatória, entende-se que não prosperam as razões aduzidas pela defesa. Assim, constata-se que o Município deixou de aplicar no ensino, no exercício em exame, o montante correspondente a R\$160.774,63, que representa o percentual de **3,40%** da

receita base de cálculo (R\$4.725.056,64) e de **13,61%** do mínimo constitucional (R\$1.181.264,16).

Importante destacar que o não cumprimento do percentual mínimo exigido na aplicação do ensino configura-se em falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no art. 212 da Constituição da República de 1988 e da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c art. 12, III, da Lei 8.429/92.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de Voto

Por tudo que consta nos autos adoto o entendimento pela **EMIÇÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS**, conforme art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista que o Município procedeu à abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no montante de R\$2.507.632,07, que representou **35,12% da despesa total fixada** de R\$7.138.600,00, em desacordo ao art. 167, V, da CR/88, ao art. 42 da Lei 4.320/64, e com a Súmula 77 deste Tribunal; e **aplicou no ensino o percentual de 21,60%**, o que representa uma aplicação a menor de **3,40%** da receita base de cálculo (R\$ 4.725.056,64) e de **13,61% do mínimo constitucional** (R\$1.181.264,16), correspondente a um valor anual de R\$160.774,63, em desacordo com o art. 212 da CR/88; irregularidades que configuram falhas graves de responsabilidade do gestor.

Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO TERRÃO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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