



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **750028**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2007

Apenso: Processo Administrativo n. **756554**

Procedência: Prefeitura Municipal de Ouro Verde de Minas

Responsável: Livânia Colen Teles, Prefeita à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 11/12/2012

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 a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no montante de R\$3.710.430,10, que correspondeu ao percentual de 54,52% da despesa total fixada de R\$6.805,250,00, em desacordo com o disposto no inciso V do artigo 167 da CR/88, no art. 42 da Lei n. 4.320/64 e na Súmula 77 deste Tribunal e, também, pela aplicação do percentual de 23,31% na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que representa uma aplicação a menor de 1,69% da receita base de cálculo (R\$4.704.893,00) e de 6,77% do mínimo constitucional de 25% (R\$1.176.223,25) em desacordo com o disposto no artigo 212 da CR/88; irregularidades que configuram falhas graves de responsabilidade da gestora. 2) Encaminham-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais pertinentes, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92. 3) Determina-se o desapensamento dos autos do Processo Administrativo n. 756554 da prestação de contas, para o exame das matérias remanescentes nele constantes, nos termos do art. 3º da Decisão Normativa n. 02/2009, alterada pela n. 01/2010 e do art.157 do RITMG, Resolução n. 12/08. 4) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 11/12/12

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Ouro Verde de Minas, referente ao exercício de 2007, sob a responsabilidade da Sra. Livânia Colen Teles.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial, às fls. 30 e 32, irregularidades na abertura dos créditos suplementares e na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. As demais ocorrências apontadas, sintetizadas à fl. 34, não fazem parte do escopo dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

Posteriormente, em cumprimento à Decisão Normativa desta Corte nº 02/2009, foi determinado pelo Relator à época, o apensamento provisório do Processo Administrativo n. 756554, à fl. 48, relativo à inspeção realizada no município em comento.

A responsável foi regularmente citada (fl. 48), para se manifestar sobre as irregularidades apontadas nestes autos e, também, nos autos do processo administrativo nº 756554 sobre a aplicação no ensino, em 09/06/10, e o AR juntado aos autos em 28/06/10, à fl. 51, entretanto não apresentou defesa, conforme certidão à fl. 54.

Uma vez que o parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa 02/2009, de 5/12/09, determina que os índices constitucionais relativos ao ensino e à saúde apurados em inspeção serão apreciados, exclusivamente, nos autos da prestação de contas, informa-se que o índice referente ao ensino, apresentado no Processo Administrativo n. 756554, também não obedeceu ao limite determinado na Constituição da República/88.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 29 a 47, **não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:**

- abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis (art. 43 da Lei 4.320/64);
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$6.805.250,00 e empenhadas despesas no montante de R\$6.607.426,44;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 6,95% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação do índice constitucional relativo à saúde (art. 77, III, do ADCT) que correspondeu ao percentual de 17,12% apurado na inspeção ordinária;
- 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 54,31%, 50,84% e de 3,47% da receita corrente líquida.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 57 a 59, verso e anverso, em parecer da lavra da Procuradora Cristina Andrade Melo, 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 Créditos Suplementares sem Cobertura Legal – Art. 42 da Lei n. 4.320/64

A unidade técnica em exame inicial, à fl. 30, informa que o Município **procedeu à abertura de créditos suplementares no valor de R\$3.710.430,10**, sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64.

Compulsando os autos, verifica-se que a Lei Orçamentária nº 746, de 20/12/06, **autorizou** o limite de **1%** (um por cento) das dotações orçamentárias para **abertura de créditos suplementares**, de acordo com fl. 41, representando o valor de **R\$68.052,50**, e foram **abertos** créditos suplementares no valor de **R\$3.778.482,60** (fl. 42).

Embora tenha sido regularmente citada, a responsável não apresentou defesa, conforme certidão à fl. 54.

Dessa forma, constata-se que permanece a irregularidade de créditos suplementares abertos sem cobertura legal, no valor de **R\$3.710.430,10**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei 4.320/64, que corresponde ao percentual de **54,52%** da despesa fixada de **R\$6.805.250,00**.

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 arripio 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.

[...]

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”.

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.

Assim, 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.

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

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.

2.2 Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Por determinação expressa da Decisão Normativa 02/2009 desta Casa, será considerado nesta prestação de contas, para fins de emissão de parecer prévio, o índice de ensino apurado na ação de fiscalização do Tribunal, Processo Administrativo n. 756554.

A unidade técnica em seu exame inicial, à fl. 32, informou que a Administração Municipal aplicou **15,21%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, não obedecendo ao percentual mínimo exigido no art. 212 da CR/88. Entretanto, informou que foi apurado em inspeção *in loco* o percentual de **23,31%** no ensino.

Embora tenha sido regularmente citada, a responsável não apresentou defesa, conforme certidão à fl. 54.

A unidade técnica, às fls. 6 e 7 da inspeção ordinária, impugnou dos gastos em ensino, conforme documentação apresentada, despesas computadas incorretamente, no valor de R\$ 29.379,21. Assim, **concluiu que foi aplicado** na manutenção e desenvolvimento do ensino, o montante de **R\$1.096.535,98**, representando **23,31%** da receita base de cálculo (R\$4.704.893,00).

Portanto, tendo em vista os dados apurados na inspeção realizada no município (Processo n. 756554), constata-se que a **aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de 23,31%**, caracterizando o descumprimento do art. 212 da Constituição da República de 1988.

Isto posto, verifica-se que o **percentual relativo ao ensino** apurado representa uma aplicação a menor de, aproximadamente, **1,69% da receita base de cálculo** (R\$4.704.893,00), e de **6,77% do mínimo constitucional** de 25% (R\$1.176.223,25), o que corresponde a um valor anual de R\$79.687,27.

Importante destacar que o não cumprimento do percentual mínimo exigido na aplicação do ensino configura-se em falha grave de responsabilidade da gestora, 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 dos autos consta, adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS**, conforme art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no montante de **R\$3.710.430,10**, que correspondeu ao percentual de **54,52%** da despesa total fixada de **R\$6.805.250,00**, em desacordo com o disposto no inciso V do artigo 167 da CR/88, no art. 42 da Lei n.4.320/64 e na Súmula 77 deste Tribunal e, também, pela aplicação do percentual de **23,31%** na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que representa uma aplicação a menor de **1,69% da receita base de cálculo** (R\$4.704.893,00) e de **6,77% do mínimo constitucional** de 25% (R\$1.176.223,25)



em desacordo com o disposto no artigo 212 da CR/88; irregularidades que configuram falhas graves de responsabilidade da gestora.

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

PROPONHO também o desapensamento dos autos do Processo Administrativo n. 756554 desta prestação de contas, para o exame das matérias remanescentes nele constantes, nos termos do art. 3º da Decisão Normativa n. 02/2009, alterada pela n. 01/2010 e do art.157 do RITMG, Resolução n. 12/08.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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