

Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **729218**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2006

Procedência: Prefeitura Municipal de Planura

Responsável: Humberto Tomé Ferreira, Prefeito à época

Procurador(es): Rodrigo Vieira Henrique

Representante do Ministério Público: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Relator: Auditor Gilberto Diniz

Sessão: 07/02/2013

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, com fulcro nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC 12, de 2008 (RITCEMG), tendo em vista a abertura e execução de créditos especiais sem a devida cobertura legal, com violação ao art. 42 da Lei Federal n. 4.320, de 1964, bem como o empenho e a consequente execução de despesas além do limite de créditos autorizados, o que contraria as disposições do inciso II do art. 167 da Constituição da República e do art. 59 da Lei Federal n. 4.320, de 1964. 2) Informe-se que foram observados os índices e limites constitucionais e legais examinados, relativos à aplicação de recursos na educação, na saúde, bem como às despesas com pessoal e ao repasse ao Legislativo, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal. 3) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo Órgão de Controle Interno. 4) Encaminham-se os autos, após o trânsito em julgado, ao Ministério Público para a adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência constitucional e legal, considerando-se que a abertura e execução de créditos especiais sem a devida cobertura legal, bem como o empenho de despesas além dos créditos autorizados constituem graves infrações à norma legal. 5) 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. 6) Registra-se que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas. 7) Determina-se o arquivamento dos autos, 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. 8) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 07/02/13

Procuradora presente à Sessão: Elke Andrade Soares de Moura Silva

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Planura, relativa ao exercício financeiro de 2006.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 23 a 83, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Humberto Tomé Ferreira**, que não se manifestou, conforme certidão à fl. 90.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 91 a 102, opinou pela emissão de parecer prévio favorável à 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, de 30.5.2009, observados os termos da Decisão Normativa nº 02, de 2009, alterada pela de nº 01, de 2010, e da Ordem de Serviço nº 07, de 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

ABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS SEM A DEVIDA COBERTURA LEGAL

A Unidade Técnica apontou, à fl. 24, que o Município procedeu à abertura de **créditos especiais**, no valor de **R\$103.702,95, sem a devida cobertura legal**, o que contraria o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

De fato, consoante se extrai do Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários, apresentado pelo prestador mediante o SIACE/PCA, à fl. 47, os créditos especiais do exercício sob exame foram autorizados pela Lei nº 740, de 2006, e abertos pelo Decreto nº 141, de 2006, no valor de R\$50.000,00. Contudo, o Balanço Orçamentário apresentado à fl. 25 retrata a execução de despesas correlatas no total de R\$153.702,95, a título de créditos especiais, o que permite concluir que os créditos irregularmente abertos foram executados.

À vista dessa constatação, e diante da ausência de manifestação do prestador, são irregulares e de responsabilidade do prestador a **abertura e a execução de créditos especiais sem a devida cobertura legal**, no montante de **R\$103.702,95**, com violação ao art. 42 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

EXECUÇÃO DE DESPESAS ALÉM DO LIMITE DE CRÉDITOS AUTORIZADOS

Na análise inicial, à fl. 24, foi apontado que a despesa empenhada, no valor de R\$12.688.925,40, excedeu, em R\$95.610,40, o total de créditos orçamentários autorizados para o exercício em tela, no valor de R\$12.593.315,00, contrariando o disposto no art. 59 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

O gestor responsável não se manifestou.

No caso dos autos, é possível verificar que o Município promoveu a abertura de créditos por excesso de arrecadação no montante de R\$1.172.465,00, conforme demonstrado no quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários, à fl. 45. Portanto, os créditos autorizados no exercício se restringiram à R\$12.593.315,00, compostos pela soma daqueles previstos na Lei Orçamentária Anual (R\$11.420.850,00) com os regularmente abertos por excesso de arrecadação (R\$1.172.465,00).

Em contrapartida, o Balanço Orçamentário permite constatar que a execução da despesa no exercício de 2006 foi de R\$12.688.925,40, extrapolando o total de créditos autorizados em R\$95.610,40. Assim sendo, considero irregular e de responsabilidade do prestador o empenho e a consequente execução de despesas além do limite dos créditos autorizados, evidenciando-se excesso de R\$95.610,40, o que contraria as disposições do inciso II do art. 167 da Constituição da República de 1988 e do art. 59 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

Demais disso, outras ocorrências estão a merecer melhor atenção do gestor municipal, por serem indicativas 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 despicienda, então, a limitação legislativa para abertura de créditos.

Nesse contexto, a fixação na LOA de margem de realocação da ordem de **60%** dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Planura**, a quem incumbe, por meio do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizar adequadamente as metas físicas e financeiras para a correta elaboração da lei de meios.

Assim, impõe-se recomendar ao chefe do Poder Executivo adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais adequada a realidade municipal, compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução.

Proponho, ainda, recomendação ao responsável pelo Controle Interno acerca do necessário acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos, conforme prescreve o inciso I do art. 74 da Constituição da República de 1988.

DOS 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 **(31,13%)** e às Ações e Serviços Públicos de Saúde **(23,02%)**, apurados após a exclusão, na base de cálculo, das receitas registradas nas contas 1911.99.00 e 1931.99.00 e, especificamente na saúde, após a exclusão de R\$127.139,69 do total de despesas registradas no anexo XV – subfunção 302 – por se tratar de recursos de convênios não deduzidos da aplicação;
- b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal **(40,14%, 37,08% e 3,06%**, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente);
- c) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República de 1988, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo **(6,99%)**.

Proponho recomendação ao **atual gestor** para que determine ao **responsável pelo Serviço de Contabilidade** estrita observância no preenchimento dos relatórios do SIACE/PCA, objetivando evitar a reincidência de divergências que comprometam a fidedignidade dos demonstrativos e a validade das informações prestadas a este Tribunal.

Registro, no entanto, que esses percentuais 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, de 2008 (RITCEMG), proponho a emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas anuais prestadas pelo **Sr. Humberto Tomé Ferreira, Prefeito do Município de Planura, no exercício financeiro de 2006**, tendo em vista a **abertura e execução de créditos especiais sem a devida cobertura legal, no valor de R\$103.702,95**, com violação ao art. 42 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, bem como o empenho e a consequente **execução de despesas além do limite dos créditos autorizados**, evidenciando-se excesso de **R\$95.610,40**, o que contraria as disposições do inciso II do art. 167 da Constituição da República de 1988 e do art. 59 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

Informo, por oportuno, que foram observados os índices e limites constitucionais e legais examinados, relativos à aplicação de recursos na educação, na saúde, bem como às despesas com pessoal e ao repasse ao Legislativo, 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. **E mais**, que determine ao responsável pelo **Serviço Municipal de Contabilidade** a cabal observância às instruções normativas deste Tribunal, mormente as relativas ao municiamento de informações ao SIACE/PCA.

Ao responsável pelo **Órgão de Controle Interno**, recomendo 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 o empenho de despesas além do limite dos créditos autorizados 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

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.

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.