

Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **685476**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2003

Procedência: Prefeitura Municipal de Itacambira

Responsável: Mariano Augusto Barbosa, Prefeito à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Sara Meinberg

Relator: Auditor Gilberto Diniz

Sessão: 07/03/2013

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) a abertura e execução de créditos suplementares sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal n. 4.320, de 1964; b) o não cumprimento das disposições do inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional n. 29, de 2000, uma vez constatada a aplicação de apenas 9,92% dos recursos próprios nas ações e serviços públicos de saúde. 2) Em homenagem aos princípios da insignificância e da razoabilidade, e tendo em vista decisões precedentes desta Corte em casos análogos, no julgamento do Pedido de Reexame n. 758024, na Sessão de 20/5/2010, foi desconsiderada a irregularidade relativa ao repasse a maior ao Poder Legislativo, uma vez que o valor excedente é de pequena monta, e corresponde a 0,06% da receita base de cálculo e 0,69% do total anula devido ao Poder Legislativo. 3) Informa-se que foram observados os índices e limites constitucionais e legais examinados relativos à aplicação de recursos na educação, bem como às despesas com pessoal, sendo que aqueles não aferidos *in loco* poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal. 4) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo Órgão de Controle Interno. 5) Com relação à aplicação dos recursos do FUNDEF, cópia do relatório técnico deve ser encaminhada à Diretoria Técnica competente para que sirva de subsídio ao planejamento das ações de fiscalização deste Tribunal na municipalidade. 6) 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. 7) Encaminham-se os 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, considerando-se que a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, bem como a não aplicação do percentual mínimo de recursos nas ações e serviços públicos de saúde constituem graves infrações à norma legal. 8)

Registra-se que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior dos atos relativos ao mencionado exercício financeiro. 9) Encaminham-se os autos diretamente ao arquivo após cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o planejamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação. 10) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS (Conforme arquivo constante do SGAP)

Segunda Câmara - Sessão do Dia: 07/03/13

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

PROPOSTA DE VOTO

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Itacambira, relativa ao exercício financeiro de 2003.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 6 a 55, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Mariano Augusto Barbosa**, que se manifestou às fls. 68 a 72, tendo a Unidade Técnica procedido ao exame da defesa às fls. 85 a 96, concluindo pela aplicação do disposto no inciso III do art. 240 da Resolução 12, de 2008 - RITCEMG.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 98 a 103, 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

A Unidade Técnica apontou, à fl. 7, que o Município procedeu à abertura de **créditos suplementares**, no valor de **R\$1.291.635,14, sem a devida cobertura legal**, o que contraria o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

Alegou o prestador, à fl. 69, que os créditos abertos no exercício, no montante de R\$2.052.589,85, estão compatíveis com o percentual autorizado na Lei Orçamentária Anual de 80% da despesa fixada (R\$3.399.280,00), sendo que o valor informado como autorizado, de apenas R\$21.245,50, estaria incorreto.

Em sede de reexame, à fl. 86, a Unidade Técnica salientou que o Demonstrativo da Lei Orçamentária remetido pelo prestador consignou o índice de 0,5% para autorização dos referidos créditos e, diante da divergência de informações, solicitou à Câmara Municipal o envio de cópia da Lei Orçamentária nº 404/2002, anexada às fls. 91 a 94, a qual permitiu constatar a autorização legal para a abertura de créditos suplementares em até 40% da despesa fixada, utilizando recursos oriundos da anulação de dotações, e de 40%, tendo como fonte de recursos o excesso de arrecadação e o superávit financeiro do exercício anterior.

Em razão disso, efetuou nova análise, considerando o percentual de 40% de autorização com recursos provenientes da anulação de dotação, uma vez que só foram abertos créditos suplementares utilizando essa fonte de recursos, concluindo pela regularidade do apontamento.

Verifico, contudo, que a Unidade Técnica, ao concluir pela regularidade do item, procedeu, exclusivamente, à verificação do total de créditos autorizados no exercício, em confronto com os créditos efetivamente executados, o que demonstra a regularidade apenas quanto ao cumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964.

No entanto, a irregularidade pontuada no estudo inicial refere-se ao descumprimento do art. 42 da citada lei, especificamente a abertura de créditos sem a devida cobertura legal.

Assim, para avaliar a regularidade dos créditos suplementares abertos no exercício, é preciso considerar que a Lei Orçamentária Anual prevê autorização para abertura de créditos decorrentes da anulação de dotações da ordem de 40% da despesa fixada (R\$4.249.100,00), ou seja, R\$1.699.640,00. Todavia, o gestor promoveu a anulação de dotações para a abertura de créditos suplementares no valor total de R\$2.052.589,85, que representa 48,31% da despesa total fixada, configurando, pois, o descumprimento do art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964, porquanto abertos créditos suplementares sem a devida cobertura legal no montante de R\$352.949,85 (R\$2.052.589,85 - R\$1.699.640,00).

E mais, quanto ao limite autorizado para a abertura de créditos de 40% da despesa fixada, desde que vinculados ao excesso de arrecadação e ao superávit financeiro do exercício anterior, fontes de recursos não utilizadas pelo gestor, registro que não houve, no exercício, excesso de arrecadação, uma vez que a receita prevista foi de R\$4.249.100,00 e a efetivamente arrecadada alcançou o patamar de R\$3.487.013,34, e o superávit financeiro do exercício anterior foi de apenas R\$164.231,82, conforme demonstra o Comparativo do Balanço Patrimonial remetido via SIACE/PCA e anexado na oportunidade.

Desse modo, mesmo considerando o valor disponível vinculado ao superávit do exercício anterior, situação em que poderia ser considerado o erro de avaliação do

gestor, já que este teria autorização legal para abertura de créditos atrelados a essa fonte de recursos, tendo apenas indicado fonte de recursos inadequada, o limite autorizado legalmente alcançaria o valor de R\$1.863.871,82, não acobertando, ainda, a totalidade dos créditos efetivamente abertos (R\$2.052.589,85).

Registro que o fato de ter o responsável empenhado despesas no total de R\$3.505.960,76, valor esse inferior aos créditos orçamentários/suplementares autorizados (R\$4.249.100,00) fl. 08, por si só, não permite concluir terem sido observadas as disposições constitucionais e legais que tratam da matéria orçamentária. Primeiro, porque o art. 42 veda a simples abertura de créditos sem lei, não tratando especificamente da execução. Segundo, porquanto a abertura de crédito suplementar pode se dar pela movimentação interna das dotações inicialmente previstas, quando a fonte de recursos for a anulação de dotações. Não seria razoável concluir, por isso, que o gestor promovesse modificação no orçamento se não tivesse a intenção de utilizar os créditos abertos.

Nesse contexto, considero irregular e de responsabilidade do prestador a abertura e execução de créditos suplementares sem a devida cobertura legal, no valor de R\$352.949,85, com violação ao disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

Ademais, insta ressaltar que outras ocorrências, igualmente, estão a merecer melhor atenção do gestor municipal, por serem também 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 nº 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 **40%** dos créditos autorizados no orçamento utilizando como fonte a anulação de dotações, acrescido de 40% vinculado ao excesso de arrecadação e ao superávit financeiro, é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Itacambira**, 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.

DO REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO – FL.10

No estudo inicial, à fl. 10, a Unidade Técnica apontou que o repasse efetuado à Câmara Municipal, no valor de R\$224.484,98, não observou o limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal de 1988, acrescido ao Texto Magno pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 25, de 2000, que foi de R\$222.944,35 no exercício financeiro sob análise, tendo sido constatado repasse a maior no valor de R\$1.540,63.

Insta esclarecer que a memória de cálculo apresentada no estudo inicial teve como referência o valor apurado no “Demonstrativo da Arrecadação Municipal conforme Art. 29-A da Constituição Federal” (fls. 102 e 103), que não contou com a dedução do montante das contribuições para formação do FUNDEF, de acordo, portanto, com o posicionamento adotado por esta Corte a partir do cancelamento do enunciado da Súmula TCE nº 102.

O gestor, admitiu, à fl. 70, que houve erro de cálculo do valor repassado e que entraria em contato com os Edis para que providenciassem a devolução do valor de R\$1.540,63 com o intuito de sanar a irregularidade.

Em sede de reexame a Unidade Técnica manteve o apontamento.

No entanto, no presente caso, em homenagem ao princípio da insignificância e tendo em vista as decisões precedentes desta Corte em casos análogos, deixo de considerar a irregularidade, uma vez que o valor excedente, R\$1.540,63, não se mostra expressivo, representando somente 0,06% da arrecadação do Município apurada no exercício anterior, R\$2.786.804,92, e corresponde a 0,69% do total devido à edibilidade no exercício financeiro de 2003, R\$222.944,35.

Nesses termos, dada a sua imaterialidade, o percentual excedente de 0,06% não se revela suscetível de influenciar o conteúdo da informação ou afetar conclusões relativas ao repasse.

Assim, proponho recomendação ao **atual gestor** para que atente para o correto cálculo dos valores a serem repassados à Câmara Municipal, na forma do inciso I do art. 29-A

da Constituição da República de 1988, objetivando evitar a reincidência da falha ora verificada.

DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEF – FL.18

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

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

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

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

DA APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Na análise inicial, à fl. 19, foi apontado, com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas pelo prestador, que a aplicação em ações e serviços públicos de saúde correspondeu ao percentual de 9,92% da receita base de cálculo, não obedecendo ao mínimo exigido pelo inciso III do art. 77 do ADCT, com redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

O gestor alegou, à fl. 71, que o valor não aplicado poderia ser compensado pelo índice a maior apurado nos exercícios anteriores, especificamente em 2001, cujo percentual fora de 18,11%, e de 2002, que apresentou percentual de aplicação dos recursos destinados à saúde de 17,25%.

A Unidade Técnica, em sede de reexame, afirmou que, nos exercícios de 2000, 2001 e 2002, o Município de Itacambira aplicou recursos na saúde nos percentuais de 26,69%, 18,11% e 17,25%, respectivamente, resultando na impossibilidade de reduzir o índice exigido em 2003. Em decorrência, ratificou o apontamento.

À vista do exposto, considero ilegal e de responsabilidade do gestor a inobservância do percentual mínimo de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, porquanto o percentual de 9,92%, apurado, feriu o inciso III do art. 77 do ADCT da Carta de 1988, com a redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

DOS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da Unidade Técnica, ressaí que foram cumpridos:

- a) o índice constitucional relativo à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (**28,32%**); e
- b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (**42,11%, 37,05% e 5,06%**, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente).

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. Mariano Augusto Barbosa, Prefeito do Município de Itacambira, no exercício financeiro de 2003**, tendo em vista:

- a) a abertura e execução de **créditos suplementares, no valor de R\$352.949,85, sem a devida cobertura legal**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320, de 1964;
- b) **o não cumprimento das disposições do inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, uma vez constatada a aplicação de apenas 9,92% dos recursos próprios nas ações e serviços públicos de saúde.**

No presente caso, em homenagem aos princípios da insignificância e da razoabilidade, e tendo em vista decisões precedentes desta Corte em casos análogos, v.g. no julgamento do Pedido de Reexame nº 758.024, na Sessão de 20/5/2010, desconsidereirei a irregularidade relativa ao repasse a maior ao Poder Legislativo, uma vez que o valor excedente, R\$1.540,63, é de pequena monta, e corresponde a 0,06% da receita base de cálculo e 0,69% do total anual devido ao Poder Legislativo.

Informo, por oportuno, que foram observados os índices e limites constitucionais e legais examinados, relativos à aplicação de recursos na educação, bem como às despesas com pessoal, sendo que aqueles não aferidos *in loco* 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 atente para o correto cálculo dos valores a serem repassados à Câmara Municipal, na forma do inciso I do art. 29-A da Constituição da República de 1988.

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.

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

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.

Considerando que **a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, bem como a não aplicação do percentual mínimo de recursos nas ações e serviços públicos de saúde** constituem graves infrações à norma legal, proponho o encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado da decisão, ao **Ministério Público junto ao Tribunal**, para a adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência constitucional e legal.

Registro que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o “Parquet” de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, proponho que os autos sejam encaminhados diretamente ao arquivo.

É a proposta de decisão que submeto ao Colegiado.

.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA SILVA.)