



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **726765**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2006

Procedência: Prefeitura Municipal de Serrania

Responsável: Salvador Rodrigues Moreira, Prefeito Municipal à época

Procurador (es): não há

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 04/04/2013

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, tendo em vista a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, contrariando o art. 167, V, da Constituição Federal e o art. 42 da Lei nº 4.320/64, com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica e no art. 240, III, do Regimento Interno. 2) Fazem-se as recomendações constantes no corpo da fundamentação. 3) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia 04/04/13

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

I - RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual do Chefe do Executivo do Município de Serrania, relativa ao exercício financeiro de 2006, analisada no estudo técnico de fls. 05/19, nos termos da Lei Complementar nº 33/94.

Consoante pesquisa no SGAP, não se realizaram outras ações de fiscalização nessa municipalidade em relação ao exercício financeiro de 2006, razão pela qual se consideram, neste exame, os índices constitucionais da educação e saúde apurados a partir dos dados informados no SIACE/PCA.

Relativamente ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal, verificou-se o cumprimento do limite de 8% fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal, tendo sido transferido ao Legislativo Municipal o percentual de 5,98% da receita base de cálculo (fl. 08).

Na manutenção e desenvolvimento do ensino informou-se a aplicação de 25,24% da receita base de cálculo, cumprindo o limite exigido no art. 212 da CF/88 (fl. 15).

Nas ações e serviços públicos de saúde, aplicou-se o índice de 22,94% da receita base de cálculo, observando o limite mínimo de que trata o art. 77, III do ADCT da CF/88 (fl. 16).

Os gastos com pessoal obedeceram aos limites percentuais estabelecidos na Lei de

Responsabilidade Fiscal, art. 19, III e art. 20, III, alíneas “a” e “b”, tendo sido aplicados 40,20%, 37,80% e 2,40% da receita base de cálculo, respectivamente, no Município e nos Poderes Executivo e Legislativo (fl. 15).

O Órgão Técnico apontou a abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis no valor de R\$682.144,85 (seiscentos e oitenta e dois mil cento e quarenta e quatro reais e oitenta e cinco centavos), em desacordo com o art. 43 da Lei 4.320/64.

O estudo inicial contemplou, também, o exame das aplicações de recursos no ensino fundamental e dos recursos recebidos do FUNDEF, itens 1.2 e 2, fl. 15, e as falhas sumarizadas às fls. 16/17, relativas à execução orçamentária, financeira e patrimonial do município.

Citado, o responsável apresentou a documentação de fls. 66/87, na qual envia cópia dos Decretos nºs 528/06 e 538/06 (fls. 71/78) que abriram os créditos suplementares nos valores de R\$388.325,00 (trezentos e oitenta e oito mil trezentos e vinte e cinco reais) e R\$1.619.161,50 (um milhão seiscentos e dezenove mil cento e sessenta e um reais e cinquenta centavos) nas fontes superávit financeiro/anulação de dotação e excesso de arrecadação, respectivamente.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica verificou (fls. 93/97) que os recursos oriundos de excesso de arrecadação somaram R\$1.128.132,84 (um milhão cento e vinte e oito mil cento e trinta e dois reais e oitenta e quatro centavos), enquanto consta do Quadro de Créditos Adicionais que o Decreto nº 538/06 abriu créditos especiais com a fonte de recurso excesso de arrecadação no valor de R\$1.619.161,50 (um milhão seiscentos e dezenove mil cento e sessenta e um reais e cinquenta centavos). E mais, consta ainda no quadro que o Decreto nº 528/06 abriu créditos especiais com a fonte superávit financeiro no valor de R\$191.750,00 (cento e noventa e um mil setecentos e cinquenta reais) sendo que não foi apurado superávit financeiro no exercício anterior.

A Unidade Técnica verificou, também, com a apresentação da nova mídia eletrônica e das cópias dos decretos juntados às fls. 72/78, a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal no valor de R\$1.595.081,50 (um milhão quinhentos e noventa e cinco mil oitenta e um reais e cinquenta centavos) por ter sido desconsiderado na análise o valor de R\$612.905,98 (seiscentos e doze mil novecentos e cinco reais e noventa e oito centavos) oriundos do Decreto nº 533/06, em razão de não ter sido possível comprovar o valor autorizado e o número da lei que o autorizou (fls. 93/96). Assim, concluiu pela rejeição das contas, face à desobediência aos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64.

Considerando o fato novo apontado no reexame relativo à abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, determinou-se nova citação do responsável, que se manifestou às fls. 104/137.

A Unidade Técnica, examinando a documentação apresentada, constatou que o Decreto nº 538/06, juntado às fls. 132/136, já constava dos autos às fls. 72/75, porém a primeira cópia enviada diverge da segunda quanto aos valores elencados nas dotações, na data e no valor total para a fonte utilizada. Enquanto no primeiro constava o total de R\$1.619.161,50 (um milhão seiscentos e dezenove mil cento e sessenta e um reais e cinquenta centavos) na fonte excesso de arrecadação em 26/09/06, no segundo constava R\$1.110.277,69 (um milhão cento e dez mil duzentos e setenta e sete reais e sessenta e nove centavos) na mesma fonte, mais R\$197.722,19 (cento e noventa e sete mil setecentos e vinte e dois reais e dezenove centavos) na fonte anulação de dotações em 28/09/06. Por isso, foi considerado o primeiro decreto enviado conforme o Quadro de Créditos Adicionais feito à fl. 144.

Acrescenta a Unidade Técnica que o Decreto nº 528/06 (fls. 76/78) não constou do Quadro de Créditos Adicionais enviado na nova mídia eletrônica, razão pela qual foi incluído no quadro feito de fl. 144, bem assim alteraram-se os valores correspondentes aos Decretos nºs 513/06, 516/06, 522/06, 525/06 e 532/06, discriminados no quadro do reexame de fl. 97, em conformidade com os valores elencados nos decretos juntados às fls. 111/136.

Por fim, o Órgão Técnico conclui que não foram sanadas as irregularidades apontadas quanto aos arts. 42 e 43 da Lei nº 4320/64, nos valores de R\$623.981,50 (seiscentos e vinte e três mil novecentos e oitenta e um reais e cinquenta centavos) e R\$682.778,66 (seiscentos e oitenta e dois mil setecentos e setenta e oito reais e sessenta e seis centavos), respectivamente (fls. 139/144).

O Ministério Público de Contas manifestou-se (fls. 146/146v) no sentido de que fosse esclarecida a divergência apontada nos decretos enviados às fls. 72/75 e 132/136.

Intimado, o responsável enviou a documentação de fls. 150/163.

O Ministério Público de Contas, considerando as manifestações contraditórias do responsável e que não houve comprovação da autenticidade do conteúdo da segunda versão do Decreto nº 538/06 (fls. 132/136), caracterizando indícios de que tal ato normativo foi alterado no intuito de possibilitar a aprovação das contas municipais do exercício de 2006, opina pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas (fls. 165/169).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

No que se refere às matérias relativas ao item 1.2, fl. 15, à aplicação dos recursos do FUNDEF e às falhas indicadas às fls. 18/19, registro que estas não constituem escopo de análise das prestações de contas municipais, nos termos da Resolução nº 04/09 e da Ordem de Serviço nº 07/10, razão pela qual deixo de apreciá-las nestes autos.

Conforme relatado, foi observada a legislação de regência quanto ao limite para empenhamento de despesas, bem como foram obedecidos os limites legais e constitucionais relativos ao repasse de recursos ao Poder Legislativo, aos gastos com pessoal e à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Quanto aos créditos suplementares sem recursos disponíveis, no valor de R\$682.778,66 (seiscentos e oitenta e dois mil setecentos e setenta e oito reais e sessenta e seis centavos), aduziu o defendente que os recursos utilizados para a abertura dos créditos foram oriundos de anulação de dotação e excesso de arrecadação conforme elencados nos decretos.

Observa-se, contudo, que foram abertos créditos com a fonte excesso de arrecadação no montante de R\$1.810.911,50 (um milhão oitocentos e dez mil novecentos e onze reais e cinquenta centavos), enquanto apurou-se apenas R\$1.128.132,84 (um milhão cento e vinte e oito mil cento e trinta e dois reais e oitenta e quatro centavos) de excesso de arrecadação real.

Saliente-se que a abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis, ofende, em tese, o art. 167, V, da CF/88 e o art. 43 da Lei nº 4.320/64.

A finalidade precípua dessa norma é coibir a realização de despesa pública sem a necessária fonte financeira ou orçamentária de recursos, evitando o desequilíbrio das contas públicas, com o conseqüente aumento do passivo financeiro e o desvio do planejamento orçamentário.

Por outro lado, ressalto que o exame das presentes contas restringe-se aos dados consolidados enviados via SIACE/PCA, uma vez que não foi realizada inspeção *in loco* no município com essa finalidade. Não se tem, assim, acesso a todos os dados da execução orçamentária, o que impossibilita a verificação de que a despesa empenhada tenha ocorrido à conta dos créditos suplementares abertos com a indicação das fontes de recursos “excesso de arrecadação estimado conforme previsto no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64”.

Por isso, deixo de considerar o apontamento técnico, uma vez que não há nos autos elementos probatórios suficientes para concluir pela ocorrência da ilegalidade material, uma vez que não se comprovou o empenhamento dos créditos adicionais abertos sem a necessária fonte de recursos.

No que se refere aos créditos adicionais sem cobertura legal, o responsável argumentou que a Lei nº 1.090/06 elevou para 75% o percentual de suplementação autorizado na LOA. Para respaldar suas alegações, juntou aos autos cópias das leis e decretos de fls. 108/136.

A Unidade Técnica, em sede de reexame, elaborou novo Quadro de Créditos Adicionais (fl. 144), com base na documentação apresentada, considerando a cópia do Decreto nº 538/06 juntado na primeira defesa, tendo em vista a divergência apresentada com a outra cópia do mesmo decreto juntado por ocasião da apresentação da nova defesa.

Acrescentou, ainda, no citado quadro, o Decreto nº 528, juntado aos autos às fls. 76/78, constante do Quadro de Créditos Adicionais de fl. 27 como crédito especial, não incluído pelo defendente na segunda defesa no quadro na nova mídia enviada.

Assim, considerando o percentual autorizado na LOA de 75%, o Decreto nº 538/06 juntado na primeira defesa, e os demais decretos juntados aos autos, apurou-se a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal no valor de R\$623.981,50 (seiscentos e vinte e três mil novecentos e oitenta e um reais e cinquenta centavos), em desacordo com o disposto no art. 167, V, da CF/88 e no art. 42 da Lei nº 4.320/64.

Compulsando os autos, verifico que o responsável, às fls.150/163, enviou novamente o Decreto nº 538/06 juntado às fls. 159/163 de forma a retificar o primeiro encaminhado e constante do Quadro de Créditos Adicionais. O segundo decreto, em que pese possuir o mesmo número, diverge do primeiro no que se refere ao valor dos créditos abertos e da data de assinatura.

Quanto à publicidade do referido decreto, esclarece o defendente que os atos normativos do Município de Serrania são publicados no *hall* de entrada de acesso ao público em geral, de conformidade com o art. 88, § 1º da Lei Orgânica do Município, vigente à época. Como comprovação anexou a declaração de publicidade de fl. 153.

Porém, a publicação dos atos normativos no *hall* de entrada da Prefeitura Municipal de Serrania deverá ser acompanhada da publicação em órgãos da imprensa local, de acordo com o art. 88 da Lei Orgânica do Município juntada às fls. 154/157, senão vejamos:

Art. 88 – A publicação das leis e dos atos municipais far-se-á em órgão oficial ou, não podendo em órgãos da imprensa local.

§ 1º - Deverá também, a publicação feita por afixação, em local próprio e de acesso público, na sede da Prefeitura Municipal ou da Câmara Municipal.

Dessa forma, a afixação na sede da prefeitura não afasta a necessidade de publicação das leis e atos municipais em órgão oficial ou imprensa local. Portanto, a declaração subscrita pelo defendente de fl.153 não constitui comprovante de publicação dos atos normativos do município de Serrania no exercício de 2006, não podendo ser comprovada a autenticidade do conteúdo da segunda versão do Decreto nº 538/06.

Por essas razões, acorde com a Unidade Técnica, entendo que foram abertos créditos suplementares sem cobertura legal no exercício de 2006 no valor de R\$623.981,50 (seiscentos e vinte e três mil novecentos e oitenta e um reais e cinquenta centavos), descumprindo o disposto no art. 167, V, da CF/88 e no art. 42 da Lei nº 4.320/64.

Por fim, destaque-se o elevado percentual de 50% para suplementação de dotações, consignado no art. 3º da Lei Orçamentária Anual (fls. 109/110). Flexibilizar em nível tão elevado o orçamento significa retirar da peça orçamentária sua característica precípua: a de planejamento da ação estatal. Tal procedimento configura o desvirtuamento do orçamento-programa, pondo em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados.

Assim, recomendo à atual 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.

De igual modo, recomendo ao Poder Legislativo que, ao discutir os projetos de lei orçamentária, atente para essa nociva prática que assegura ao Executivo significativa alteração do orçamento público municipal, avaliando com o devido critério o percentual



proposto para suplementação de dotações.

Por oportuno, recomendo ao Poder Legislativo que, no julgamento das contas, seja respeitado o devido processo legal, assegurando ao responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal, devendo a decisão proferida ser devidamente motivada, com explicitação de seus fundamentos, sob pena de nulidade.

III – CONCLUSÃO

Tendo em vista a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, contrariando o art. 167, V, da Constituição Federal e o art. 42 da Lei nº 4.320/64, com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica e no art. 240, III, do Regimento Interno, **voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas** prestadas pelo Senhor Salvador Rodrigues Moreira, Chefe do Poder Executivo do Município de Serrania, relativas ao exercício financeiro de 2006, **com as recomendações constantes do corpo da fundamentação.**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Acompanho V.Exa.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)