Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **680162**
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Exercício: 2002
Procedência: Prefeitura Municipal de Salinas
Responsável (eis): Geraldo Paulino Santanna
Procurador(es): Karina Magalhães Castro Vieira, OAB/MG 82969 e José Nilo de Castro, OAB/MG 14656
Representante do Ministério Público: Elke Andrade Soares de Moura Silva
Relator: Auditor Gilberto Diniz
Sessão: 09/04/2013

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, com fundamento 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 n. 12, de 2008 (RITCEMG), tendo em vista o não cumprimento das disposições do § 1º do art. 77 do ADCT da Constituição da República, com redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, uma vez constatada a aplicação de 12,92% dos recursos próprios nas ações e serviços públicos de saúde. 2) Informa-se que não ocorreram irregularidades na abertura de créditos orçamentários e adicionais e foram observados os índices e limites constitucionais e legais examinados, relativos à aplicação de recursos na educação, bem como às despesas com pessoal e ao repasse ao Legislativo, sendo que aqueles ainda não aferidos *in loco* 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) 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. 5) 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. 6) Arquivam-se os 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. 7) Decisão por maioria de votos. Acolhida a proposta de voto do relator, vencido, em parte, o Conselheiro Hamilton Coelho.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Primeira Câmara - Sessão do dia 09/04/13

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO: 680.162

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

MUNICÍPIO: SALINAS

PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALINAS

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2002

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Salinas, relativa ao exercício financeiro de 2002.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 48 a 100, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Geraldo Paulino Santanna,** que não se manifestou, conforme certidão de fl. 117.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 118 a 122, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, sem prejuízo das recomendações sugeridas.

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

Verifico, na análise técnica de fls. 49 e 50, que não ocorreram irregularidades na abertura de Créditos Orçamentários e Adicionais.

Nada obstante, insta salientar que algumas 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, que prescreve rigoroso sistema de planejamento da atuação governamental, ao determinar que leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam 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 4.320/64, 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 é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Salinas**, 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.

DA APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Na análise inicial, fl. 57, a Unidade Técnica apontou, com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas pela Administração Municipal, que, nas ações e serviços públicos de saúde, foi aplicado o percentual de 12,92% da receita base de cálculo, não tendo obedecido ao mínimo exigido no § 1º do art. 77, do ADCT, com redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

Acolho a manifestação técnica, porquanto não há nos autos quaisquer elementos que a contestem, considerando irregular e de responsabilidade do gestor, à época, o índice apurado de 12,92% da receita base de cálculo, mormente porquanto constatado que no exercício financeiro de 2001 o Município aplicou o percentual de 20,02%, o que resulta na obrigatoriedade da aplicação do percentual mínimo de 15% no exercício sob exame.

DOS DEMAIS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da unidade técnica, ressai que foram cumpridos:

a) o índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino (26,88%);

b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal **(48,34%, 45,40% e 2,94%,** correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente); e

c) o limite de 8,00%, definido no art. 29-A da Constituição da República, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 25, de 2000, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo **(6,88%)**.

Registro, no entanto, que esses os percentuais não aferidos *in loco* 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 fundamento 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. Geraldo Paulino Santanna, Prefeito do Município de Salinas, no exercício financeiro de 2002,** tendo em vista o não cumprimento das disposições do § 1º do art. 77 do ADCT da Constituição da República, com redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, uma vez constatada a aplicação de **12,92% dos recursos próprios nas ações e serviços públicos de saúde**.

Informo, por oportuno, que não ocorreram irregularidades na abertura de créditos orçamentários e adicionais e foram observados os índices e limites constitucionais e legais examinados, relativos à aplicação de recursos na educação, bem como às despesas com pessoal e ao repasse ao Legislativo, sendo que aqueles ainda 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.

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.

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 na forma 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 JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Sr. Presidente, acompanho o entendimento do Relator. Não obstante, nos termos e limites de fundamentação já sustentada neste Colegiado, peço vênia para deixar de fazer qualquer recomendação relativamente ao percentual de alteração orçamentária, independentemente se dirigida ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também acompanho o voto do Relator e acompanho o Conselheiro Hamilton Coelho nessa particularidade da não recomendação ao Legislativo.

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

Sr. Presidente, eu gostaria de esclarecer que não faço nenhuma recomendação ao Poder Legislativo. A recomendação que faço é ao Poder Executivo para que aprimore o planejamento orçamentário, evitando que os percentuais de remanejamento que, porventura, venham a constar das propostas de lei orçamentária sejam elevados. Então, a minha recomendação é para o Executivo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o esclarecimento quanto à recomendação do Auditor Gilberto Diniz, volto a palavra ao Conselheiro Hamilton Coelho para verificar se pretende a reformular o seu posicionamento.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

A recomendação referente aos 40% não é dirigida ao Executivo para que evite a alteração orçamentária?

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

Faço a recomendação para que ele aprimore o planejamento para que deixe de enviar propostas de leis orçamentárias, ao Legislativo, com percentual de remanejamento elevado. Não faço nenhuma recomendação ao Legislativo para que ele restrinja a margem de remanejamento, faço ao Executivo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Venho afastando a recomendação tanto ao Legislativo quanto ao Executivo, porque entendo que o orçamento não é peça estática, as alterações têm assento na Constituição e não existe no nosso ordenamento jurídico nenhuma proibição de se fazer alteração em limite acima de 30, 40, 50 ou até 100%, mesmo porque defendo que as alterações, a princípio, são realizadas a bem do serviço público.

Assim, acompanho o entendimento do Relator, exceto quanto à recomendação relativa ao percentual de alteração orçamentária.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Ouvindo as considerações dos dois nobres Conselheiros – e tendo em vista exatamente essa questão do nosso ciclo orçamentário que, na verdade, é misto, porque pegamos a fundamentação do plano plurianual, que é uma ideia da Constituição alemã, e a lei orçamentária anual, que é uma orientação do ciclo orçamentário francês, percebemos

que, na verdade, essa adaptação feita pelo nosso constituinte traz, realmente, algumas peculiaridades. Nos termos em que o Auditor Gilberto Diniz colocou, de valorizar o planejamento sem entrar no mérito de recomendar a modificação de percentual, acompanho o parecer do Auditor Gilberto Diniz, na íntegra.

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

A única recomendação que faço é para que ele planeje.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Valorize.

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

Planeje melhor o orçamento de acordo com as peculiaridades orçamentárias e financeiras.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Acho que essa é uma grande missão que temos aqui. Fazer, cada vez mais, com que o planejamento seja mais o espelho da realidade, inclusive essa vinculação de PPA com lei orçamentária.

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

Exatamente. Planejamento é o pilar de toda administração, principalmente a Administração Pública. Por isso faço a recomendação.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO HAMILTON COELHO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)