

Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **685403**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2003

Procedência: Prefeitura Municipal de Lajinha

Responsável: Hilmar Sathler César, Prefeito à época

Procurador(es): Célio Silva Camargo, OAB/MG 39738 e Sidney Hubner França Camargo, OAB/MG 114156

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Conselheiro em exercício Gilberto Diniz

Prolator do voto vencedor: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

Sessão: 23/05/2013

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 de créditos suplementares sem recursos disponíveis, e o empenhamento de despesas além dos créditos autorizados, contrariando, respectivamente, as disposições dos arts. 43 e 59 da Lei nº 4.320, de 1964. 2) 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. 3) Informa-se que foram observados os demais índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, os quais 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) 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) 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. 8) Decisão por maioria de votos. Vencido, em parte, o Relator.



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Segunda Câmara - Sessão do dia 23/05/13

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

PROCESSO Nº 685403

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJINHA

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2003

PREFEITO: HILMAR SATHLER CÉSAR

I – RELATÓRIO:

Cuidam os autos da Prestação de Contas do Prefeito do Município de **Lajinha**, relativa ao exercício financeiro de **2003**.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Hilmar Sathler César**, que se manifestou às fls. 62 a 77, tendo a Unidade Técnica procedido ao exame da defesa às fls. 81 a 84, concluindo pela aplicação do disposto no inciso II do art. 240 Resolução nº 12, de 2008 – RITCEMG.

O Ministério Público junto ao Tribunal requereu o envio dos autos à Unidade Técnica para nova análise dos créditos orçamentários e adicionais, nos termos de sua manifestação de fls. 86/86v.

Considerando o reexame de fls. 88 a 90, o Relator à época, Conselheiro Eduardo Carone Costa, determinou nova abertura de vista ao Prefeito (fls. 95/96), para sua manifestação, exclusivamente sobre a irregularidade apontada, que não constava do primeiro exame. Entretanto, o interessado não se manifestou.

Submetidos os autos novamente ao Ministério Público, o “Parquet de Contas” opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Registro, por oportuno, que tramita nesta Casa o Processo Administrativo nº 740221, decorrente de inspeção referente ao período de janeiro de 2002 a junho de 2003, que teve como finalidade a comprovação da legalidade dos atos praticados, bem como a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, dispêndios na saúde e dados apresentados no SIACE-PCA, no exercício de 2002. Portanto, as apurações do ensino e da saúde não se referiram ao exercício em epígrafe.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos sob a ótica da Resolução TC nº 04/2009, de 30/05/2009, observados os termos da Decisão Normativa nº 02/2009, alterada pela de nº 01/2010, e da Ordem de Serviço nº 07/2010, manifesto-me conforme a seguir.

DAS FALHAS APURADAS NAS EXECUÇÕES FINANCEIRA, PATRIMONIAL E EM DEMONSTRATIVOS DO SIACE/PCA

Os dados remanescentes da execução financeira e patrimonial do Município, constantes no relatório inicial, devem ser disponibilizados à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para planejamento das ações de fiscalização.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Unidade Técnica, no reexame de fls. 88 a 90, apontou que o Município procedeu à abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 243.565,26 sem recursos disponíveis, bem como empenhou despesas além do limite dos créditos autorizados, no valor de R\$ 28.805,63, contrariando, respectivamente, as disposições dos arts. 43 e 59 da Lei nº 4.320, de 1964.

O Orçamento inicial do Município, para o exercício de 2003, estimou a receita e fixou a despesa de R\$ 7.638.000,00, e limitou a abertura de créditos suplementares em 100% das dotações orçamentárias. Conforme demonstrado à fl. 88, foram abertos créditos suplementares no total de R\$ 3.170.307,05, representando 41,5% da previsão inicial, portanto, aquém da autorização legal contida no Orçamento. Quanto aos créditos especiais, as informações prestadas pelo Município demonstram que foram autorizados R\$ 318.000,00, sendo que não foram realizadas despesas correspondentes (fls. 89 e 91).

Quanto à análise dos créditos abertos por fonte de recursos, a Unidade Técnica constatou que foram abertos R\$ 2.314.571,05, tendo como fonte a anulação de dotações, e **R\$ 855.736,00**, por excesso de arrecadação (fls. 36 e 88). Ocorre que o excesso de arrecadação verificado no exercício foi de R\$ 612.170,74 (fl. 89). Desta forma, foram abertos créditos suplementares sem recursos disponíveis no valor de **R\$ 243.565,26**, contrariando o art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

Registro que a receita arrecadada no exercício de 2003 foi de R\$ 8.250.170,74 e a despesa realizada foi da ordem de R\$ 8.522.541,63, ocorrendo, portanto, déficit na execução orçamentária (fl. 91). Registro, ainda, que não houve superávit financeiro no exercício anterior, conforme se verifica no quadro Comparativo do Balanço Patrimonial, fl. 40.

Além disso, a Unidade Técnica constatou que a autorização total de créditos foi da ordem de R\$ 8.493.736,00 (sendo R\$ 7.638.000,00 do orçamento inicial, acrescido de R\$ 855.736,00 referentes aos créditos abertos por excesso de arrecadação), e que as despesas empenhadas totalizaram R\$ 8.522.541,63. Assim, foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados no valor de **R\$ 28.805,63**, que representa 0,34% do total autorizado, contrariando o disposto no art. 59 da Lei 4.320, de 1964.

A vista das razões expendidas, são irregulares e de responsabilidade do prestador a abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis, no valor de **R\$ 243.656,26**, e o empenhamento de despesas além dos créditos autorizados no valor de **R\$ 28.805,63**.

A par da irregularidade apurada, mesmo diante da análise perfunctória da execução orçamentária, 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 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 suplementação da ordem de **100%** dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Lajinha**, 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 (**30,78%**) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (**22,59%**);
- b) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República, de 1988, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (**6,24%**); e
- c) os limites de despesas com pessoal fixado nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (**55,47%, 51,58% e 3,89%**, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente), já excluído o Imposto de Renda Retido na Fonte, conforme decisão prolatada na Sessão da Primeira Câmara, em 08/06/2004.

Registro, no entanto, que todos os percentuais tratados nesta prestação de contas 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.

DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEF – fl. 23

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 do 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.

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), voto pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** prestadas pelo **Sr. Hilmar Sathler César, Prefeito do Município de Lajinha, no exercício financeiro de 2003**, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis, no valor de **R\$ 243.656,26**, e o empenhamento de despesas além dos créditos autorizados no valor de **R\$ 28.805,63**, contrariando, respectivamente, as disposições dos arts. 43 e 59 da Lei nº 4.320, de 1964.

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.

Informo, por oportuno, que foram observados os demais índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, 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. Recomendo, também, 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.

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 Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Os dados remanescentes da execução 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, 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.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Sr. Presidente, decoto das irregularidades apontadas pelo Relator o descumprimento do art. 59 da Lei 4.320/64, pela sua insignificância, uma vez que o excesso correspondeu a tão somente 0,34% do total autorizado.

No mais, acompanho o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Nesse caso, acompanho a divergência iniciada pelo Conselheiro Licurgo Mourão, para, também, decotar essa parte, em face da insignificância.

APROVADO O VOTO DA DIVERGÊNCIA INICIADA PELO CONSELHEIRO LICURGO MOURÃO. VENCIDO, EM PARTE, O RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)