



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **872850**

Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal

Exercício: 2011

Procedência: Prefeitura Municipal de Várzea da Palma

Responsável: Luiz Antônio Pulcherio Lopes Conde Bastos Rego Matos de Souza, Prefeito à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Elke Andrade Soares de Moura Silva

Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

Sessão: 07/11/2013

**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. 102/2008, c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC n. 12/2008 (RITCEMG), tendo em vista o não recolhimento, ao Regime Próprio de Previdência Municipal, das contribuições previdenciárias retidas dos servidores públicos municipais, contrariando a determinação contida na Lei Municipal nº 1.710, de 2004. 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 e na saúde, bem como às despesas com pessoal do Município e ao repasse de recursos ao Poder 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) Registra-se que a manifestação deste Colegiado sob a 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. 5) 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, determina-se que os autos sejam encaminhados diretamente ao arquivo. 6) Decisão unânime.



## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(Conforme arquivo constante do SGAP)

### Segunda Câmara - Sessão do dia 07/11/13

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

PROCESSO: 872.850

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL

MUNICÍPIO: VÁRZEA DA PALMA

PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA DA PALMA

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011

### I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Várzea da Palma, relativa ao exercício financeiro de 2011.

Considerando que a instrução inicial do processo era insuficiente, a ponto de não permitir a análise técnica, foi determinada a conversão dos autos em diligência (fl. 15), tendo o prestador promovido a juntada de documentação complementar, às fls. 18 a 52.

Assim, processada a análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 55 a 81, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, Sr. Luiz Antônio Pulcherio Lopes Conde Bastos Rego Matos de Souza, o qual se manifestou conforme documentação às fls. 88 a 100.

A Unidade Técnica, às fls. 102 a 107, promoveu o exame da defesa, concluindo pela aplicação do inciso III do art. 240 do Regimento Interno deste Tribunal.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em manifestação de fls. 108 a 110, entendeu que o montante de créditos suplementares abertos com recursos do excesso de arrecadação comprometia o percentual autorizado na Lei Orçamentária, requerendo nova citação do interessado, para que tivesse oportunidade de defesa, em face de irregularidade, ali explicitada.

Indeferi, no entanto, o requerimento Ministerial, entendendo que o texto legal questionado possibilita ao Executivo abrir créditos suplementares, valendo-se da totalidade das fontes de recursos apuradas no exercício, nos termos detalhados no despacho à fl. 111.

Em novo parecer, às fls. 112 a 118, o Parquet, com arrimo no inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Executivo Municipal, referentes ao exercício financeiro de 2011.

É o relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Examinando os autos sob a ótica da Resolução TC nº 04, de 2009, e observados os termos da Ordem de Serviço nº 09, de 2012, manifesto-me conforme a seguir.

### **DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

A Unidade Técnica apontou, na análise inicial, à fl. 56, que o gestor procedeu à abertura de créditos suplementares no valor de R\$2.245.854,98, sem cobertura legal, o que contraria o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

Conforme demonstrado no estudo de fl. 56, a irregularidade decorreu do confronto entre o total de créditos abertos no exercício, demonstrados no Quadro de Crédito Suplementares, Especiais e Extraordinários, no valor de R\$16.467.872,83, fl. 7, com o total de créditos suplementares autorizados, no montante de R\$14.222.017,85, composto por 20% da despesa fixada – R\$8.800.000,00 – estabelecido na Lei Municipal nº 2.071, de 30/11/2011, fl. 48, acrescidos do valor de R\$5.422.017,85, referentes aos créditos abertos por excesso de arrecadação, previstos no § 1º art. 4º da Lei Municipal 2.040, de 20/12/2010 (LOA), fl. 12.

Salientou a Unidade Técnica, à fl. 57, que não acatou o percentual de suplementação de 30% instituído na Lei nº 2.084, de 05/1/2012, fl. 47, por não ter sido ela votada no exercício de 2011, contrariando a determinação contida na Súmula TCE nº 77.

Em sua defesa, à fl. 88, alegou o gestor que o percentual de suplementação de 30% estabelecido na Lei nº 2.084 deve ser aceito, pois, apesar de o cabeçalho do texto legal apresentar a data de 5/1/2012, a referida lei é de 16/12/2011. Justificou que ocorreu erro por parte da assessoria jurídica na edição daquele ato normativo. Para tanto, encaminhou cópia da citada lei, anexada à fl. 89, e também cópia dos Decretos n<sup>os</sup> 09 e 10, ambos de 2011, não remetidos anteriormente, fls. 90 a 99.

Procedendo a novo estudo, fls. 103 e 104, a Unidade Técnica passou a considerar a autorização para abertura dos créditos com base no percentual de 30%, acatando os argumentos do defendente, sob o entendimento de que, embora abertos créditos suplementares sem cobertura legal, o montante dos créditos autorizados foi de R\$49.422.017,85, enquanto as despesas empenhadas alcançaram o montante de R\$48.718.843,08, o que comprova que não ocorreram despesas excedentes aos créditos autorizados.

Divergindo do entendimento técnico, ressalto que o fato de a despesa total empenhada ser inferior aos créditos autorizados não implica dizer que os créditos irregularmente

abertos não foram executados, em especial por resultarem da anulação de dotações inicialmente previstas.

Contudo, extrai-se da Lei Orçamentária Municipal – Lei nº 2.040, de 2010 – acostada às fls. 10 a 13, que o limite definido no caput do art. 4º para a abertura de créditos suplementares restringe-se à anulação parcial ou total de dotações. A autorização para a abertura de créditos, utilizando como fonte de recursos a totalidade das operações de crédito, do superávit financeiro do exercício anterior, do excesso de arrecadação e da reserva de contingência, possui previsão específica, contida no § 1º do art. 4º.

Em face desse comando normativo, os créditos abertos por excesso de arrecadação devem ser tratados sob a ótica do mencionado § 1º do art. 4º, e, por isso, desvinculados daquela fonte que dá respaldo ao limite de suplementação fixado no caput do art. 4º da LOA, qual seja, a anulação de dotações.

O estudo técnico demonstra, à fl. 56, que, do total de créditos suplementares abertos (R\$16.467.872,83), R\$5.422.017,85 tiveram como fonte de recursos o excesso de arrecadação de recursos livres apurado no exercício, no montante de R\$8.865.242,58.

Tais recursos, nos termos preconizados na Lei Orçamentária Anual poderiam ser destinados para a abertura de créditos suplementares, reclamando apenas ato próprio do chefe do Executivo, não devendo, pois, ser computados no limite legal de suplementação fixado no caput art. 4º da LOA, haja vista o disposto no §1º do citado artigo desse mesmo diploma legal, que estabeleceu como limite para abertura de créditos a totalidade dos recursos oriundos do excesso de arrecadação.

Assim, é forçoso concluir que o gestor estava autorizado a promover a abertura de créditos adicionais de 30% da despesa fixada (R\$13.200.000,00), acrescidos do excesso de arrecadação de recursos livres efetivamente abertos (R\$5.422.017,85), perfazendo o montante autorizado de R\$18.622.017,85, que respalda, na totalidade, os créditos efetivamente abertos no exercício (R\$16.467.872,83).

Nada obstante, 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 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 30% dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de Várzea da Palma, 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.

#### **DO REGIME PREVIDENCIÁRIO**

Na análise técnica inicial, à fl. 61, foi apurado, por meio do Demonstrativo da Dívida Flutuante, que, ao final do exercício financeiro, constava saldo a recolher ao Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Várzea da Palma – IPSMVP, no valor de R\$1.628.537,12, a título de contribuições previdenciárias retidas de folhas de pagamento. Verificou-se que, nos termos do art. 80 da Lei Municipal nº 1.710, de 2004 (excerto às fls. 77 e 78), as retenções referentes ao mês de dezembro deverão ser repassadas ao IPSMVP até o 5º dia útil do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador. Contudo, a expressão do saldo evidenciou a existência de valores de retenções referentes a meses anteriores, contrariando aquele dispositivo legal.

O gestor defendente alegou, à fl. 88, que, do valor R\$4.688.002,80, empenhado, foram pagos R\$3.032.320,16, sendo que o saldo restante a pagar, de R\$1.655.682,64, foi

renegociado mediante autorização legislativa, não tendo havido lesão ao Instituto de Previdência, por parte do Executivo Municipal.

No exame da defesa, fl. 105, a Unidade Técnica manteve o apontamento inicial, sob o entendimento de que a falta de recolhimento das contribuições previdenciárias constitui desobediência aos incisos I e II do § 1º do art. 168-A do Código Penal, e, ainda, porque o gestor responsável, embora contestasse o apontamento, não apresentou instrumento comprobatório da alegada renegociação.

De acordo com as diretrizes fixadas por este Tribunal, para o exame das prestações de contas do exercício financeiro de 2011, foi determinada a análise do repasse de recursos relativos às contribuições previdenciárias devidas ao regime próprio de previdência municipal.

O propósito desse exame guarda estrita relação com a preocupação de toda a coletividade, mormente dos servidores públicos, legítimos titulares dos recursos geridos pelos regimes próprios de previdência, cujo foco é o de garantir, a qualquer tempo, o pagamento dos benefícios decorrentes das contribuições vertidas ao sistema, tanto por eles quanto pelo Poder Público.

In casu, conforme bem salientou a Unidade Técnica, não cuidou o defendente de carrear ao processo a documentação concernente à renegociação da dívida para com o instituto de previdência municipal, de modo a comprovar suas alegações.

Fato é que, de acordo com os dados extraídos da prestação de contas em análise, notadamente no Demonstrativo da Dívida Flutuante, às fls. 79 e 80, o montante das contribuições retidas dos servidores no exercício financeiro de 2011 foi de R\$1.075.360,84, ao passo que foram recolhidos ao Instituto somente R\$557.957,59, evidenciando, assim, que não foram repassadas ao regime próprio de previdência as contribuições devidas.

Demais disso, ao consultar as informações remetidas mediante o SIACE/PCA/2012, verifico que não há registro de parcelamento de dívida perante o IPSMVP, consoante se infere do Demonstrativo da Dívida Fundada Interna, cópia anexa. E mais, o Demonstrativo da Dívida Flutuante do exercício financeiro de 2012, cópia também anexa, permite constatar que foram acrescidas, ao saldo anterior apurado em 2011, novas retenções no montante de R\$1.094.125,90 e, em contrapartida, promovida a baixa de apenas R\$96.060,17, o que sinaliza a continuidade da falta de repasse dos valores devidos ao Instituto de Previdência.

Nesse contexto, resta comprovado que o gestor, durante o exercício financeiro de 2011, deixou de repassar para o Regime Próprio de Previdência Municipal as contribuições previdenciárias retidas dos servidores públicos. Tal prática pode configurar crime de apropriação indébita, tipificado no Código Penal Brasileiro:

Apropriação indébita previdenciária ([Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000](#))

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional: [\(Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000\)](#).

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. [\(Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000\)](#)

Cabe salientar que a conduta retratada favorece o desequilíbrio nas contas previdenciárias, o qual tem sido relevante fator de agravamento dos resultados fiscais do setor público, traduzindo, por consequência, descumprimento dos princípios norteadores da gestão fiscal responsável. Ademais, o comprometimento das receitas originariamente destinadas ao financiamento dos gastos previdenciários, notadamente os futuros, pode ameaçar a própria viabilidade financeira do Município no médio e longo prazos.

Não só por isso, mas também em face dos vultosos recursos envolvidos, é que as ações de fiscalização do controle externo devem ser intensificadas, de tal sorte que os riscos a que se sujeita a gestão daqueles recursos sejam minimizados, especialmente no que toca à sua indevida utilização em benefício de terceiros.

Do exposto, concluo que é irregular e de responsabilidade do gestor o não recolhimento, ao Regime Próprio de Previdência Municipal, das contribuições previdenciárias retidas dos servidores públicos municipais, contrariando a determinação contida na Lei Municipal nº 1.710, de 2004, o que pode configurar crime de apropriação indébita previdenciária, tipificado no Código Penal Brasileiro.

O apontamento sugere recomendação ao atual gestor, para que determine a regularização dos repasses devidos, caso ainda permaneça a inadimplência, bem como a manutenção da pontualidade nos recolhimentos devidos.

#### **DOS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS**

Do exame da Unidade Técnica, ressaltai que foram cumpridos:

- a) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (25,89%) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (22,07%);
- b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (49,85%, 47,65% e 2,20%, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente);  
e
- c) o limite de 7,00%, definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (5,92%).

No tocante à aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, a Unidade Técnica promoveu a exclusão, no Anexo XV, do valor de R\$6.048.999,31, atinentes a recursos de convênios não deduzidos da aplicação, conforme demonstrativo à fl. 72, bem como dos valores de R\$377.516,30, R\$209,30 e R\$2.784,08, referentes a limitação

nos programas 0428, 0579 e 0577, respectivamente, consoante demonstrativo do limite das despesas por programa, à fl. 73.

Os ajustes promovidos, todavia, não acarretaram o descumprimento da determinação constitucional, pois o índice apresentado para a saúde foi alterado de 42,83% para 22,07%, cabendo salientar que, em sua defesa, o gestor não se pronunciou acerca dos referidos ajustes.

Nesse contexto, recomendo ao atual gestor para que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade a cabal observância das instruções normativas deste Tribunal, mormente as relativas ao municiamento de informações ao SIACE/PCA, objetivando evitar a reincidência das falhas verificadas.

Registro, por oportuno, que os percentuais acima destacados 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 nº 12, de 2008 (RITCEMG), voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Sr. Luiz Antônio Pulcherio Lopes Conde Bastos Rego Matos de Souza, Prefeito do Município de Várzea da Palma, no exercício financeiro de 2011, tendo em vista o não recolhimento, ao Regime Próprio de Previdência Municipal, das contribuições previdenciárias retidas dos servidores públicos municipais, contrariando a determinação contida na Lei Municipal nº 1.710, de 2004.

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 e na saúde, bem como às despesas com pessoal do Município e ao repasse de recursos ao Poder 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 que determine ao responsável pelo Serviço de Contabilidade estrita observância no preenchimento dos relatórios do SIACE/PCA, objetivando evitar reincidência de divergências que comprometam a fidedignidade dos demonstrativos e a validade das informações prestadas a este Tribunal. E, ainda, que promova adequado planejamento para a 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.



Nos limites das informações prestadas por meio do SIACE/PCA, recomendo, também, ao atual gestor, por imprescindível, para que não se descure da obrigação de promover a devida transferência das contribuições patronal e dos servidores ao regime próprio de previdência municipal, cujo descumprimento pode configurar apropriação indébita.

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.

Registro, ainda, que a manifestação deste Colegiado sob a 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, determino que os autos sejam encaminhados diretamente ao arquivo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)