



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **679741**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2002

Procedência: Prefeitura Municipal de Caetanópolis

Responsável: João Rocha Nascimento, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Robson Pereira Xavier, OAB/MG 85800 e Eurico Rubens Brandão Bittencourt, OAB/MG 32536

Representante do Ministério Público: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 14/11/2013

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 no art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, correspondendo aos percentuais de 3,21% e de 1,30% da despesa total fixada, em desacordo com o disposto no inciso V do art. 167 da CR/88, no art. 42 da Lei n. 4.320/64 e na Súmula n. 77 deste Tribunal, irregularidades que configuram falhas graves de responsabilidade do gestor. 2) Encaminham-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis e para todos os fins de direito. 3) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Segunda Câmara - Sessão do dia 14/11/13

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO: 679741
NATUREZA: Prestação de Contas Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Caetanópolis
RESPONSÁVEL: João Rocha Nascimento, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2002
RELATOR: Licurgo Mourão
REPRESENTANTE DO MPC: Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Caetanópolis, referente ao exercício de 2002, sob a responsabilidade do Sr. João Rocha Nascimento.

A unidade técnica apontou, em sua análise inicial, à fl. 6, irregularidade na abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$31.347,19 (art. 42 da Lei nº 4.320/64). As demais ocorrências apontadas pela unidade técnica, sintetizadas à fl. 16, não fazem parte do escopo dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

O responsável foi regularmente citado, em 28/4/05, conforme o AR juntado aos autos em 9/5/05, à fl. 74. A defesa foi apresentada, em 2/6/05, cuja documentação foi juntada às fls. 79 a 82, e analisada pela unidade técnica, às fls. 85 a 111, que retificou a irregularidade na execução orçamentária, alterando para abertura de créditos especiais sem cobertura legal, no valor de R\$53.873,55 (art. 42 da Lei nº 4.320/64).

Em 31/8/12, às fls. 125 a 127, determinei à unidade técnica que refizesse a análise dos créditos adicionais (arts. 42, 43 e 59, da Lei nº 4.320/64), nos termos da OS nº 07, de 1/3/10, bem como da documentação anexada às fls. 131 a 133, relativa à abertura de crédito adicional especial.

Em atendimento, a unidade técnica em sua análise, às fls. 135 a 149, constatou irregularidade na **abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal**, nos valores de R\$132.796,02 e R\$53.873,55, respectivamente (art. 42 da Lei nº 4.320/64).

À fl. 150, determinei a citação do responsável, para que apresentasse as alegações cabíveis e documentos comprobatórios sobre os fatos apontados no relatório técnico de fls. 135 a 149, em especial no tocante à execução de créditos suplementares e especiais.

A certidão de fl. 158 informa que o responsável, embora regularmente citado, em 23/11/12, não se manifestou, conforme AR juntado aos autos, em 28/11/12, à fl. 152, apesar de sua procuradora, em 6/12/12, ter examinado e extraído cópias das fls. 135 a 148 do processo, de acordo com a declaração de comparecimento à fl. 156.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 23/9/13, não foram localizados processos de inspeção no município, referentes ao exercício ora em exame, cujo escopo tenha sido a verificação dos limites constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos da saúde.

De acordo com os estudos da unidade técnica, às fls. 5 a 68, 86 a 111 e 135 a 149, **não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:**

- abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis (art. 43 da Lei nº 4.320/64), fls. 6 e 7;
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei nº 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$4.142.472,00, e empenhadas despesas no montante de R\$4.097.519,07, fl. 139;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 7,91% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional, fl. 8;
- aplicação dos índices constitucionais relativos ao ensino (art. 212 da CR/88) e à saúde (art. 77, III, do ADCT, com redação da EC nº 29/00), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 25,47% e de 14,88%, fl. 14;

- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 47,88%, 44,28% e de 3,60% da receita base de cálculo, fl. 14.

O Ministério Público de Contas, às fls. 159 a 164, em parecer da lavra do Procurador Marçílio Barenco Corrêa de Mello, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

É o relatório.

2. Fundamentação

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais, por meio da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

2.1 Art. 42 da Lei nº 4.320/64

A unidade técnica, à fl. 6, apontou que o município procedeu à **abertura de créditos suplementares sem cobertura legal**, no valor de **R\$31.347,19**, em desacordo com o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64. Apontou ainda, à fl. 7, que houve anulação de dotações para abertura de créditos suplementares no valor de R\$961.290,42, enquanto a lei orçamentária e outras leis autorizaram R\$885.577,39, sendo remanejadas dotações acima do permitido.

O defendente alegou, à fl. 79, que efetuou retificação nos dados informados a este Tribunal, e apresentou novo CD, à fl. 82.

Em sede de reexame, às fls. 87 e 88, a unidade técnica verificou que a lei que autorizou a abertura de crédito especial foi a LOA nº 1.091/01, e, tendo em vista que os créditos especiais necessitam de lei específica, retificou sua informação inicial, à fl. 6, apurando que o município procedeu à **abertura de créditos especiais sem a devida cobertura legal**, no valor de **R\$53.873,55**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64.

Às fls. 125 a 127, retornei os autos à unidade técnica para que se manifestasse novamente quanto à análise dos arts. 42, 43 e 59, da Lei nº 4.320/64, nos termos da OS nº 7/10, considerando ainda a juntada nos autos, às fls. 131 a 133, da Lei nº 1.120/02, que autorizou a abertura de crédito adicional especial, e da Resolução nº 20/02, que abriu crédito adicional especial ao orçamento da Câmara Municipal de Caetanópolis.

Em atendimento à determinação, a unidade técnica, à fl. 137, informou, inicialmente, que a Lei nº 1.120/02, do Município de Caetanópolis (fl. 132), autorizou a abertura de crédito especial no orçamento de 2002, no valor de R\$157.898,38, mediante a utilização da fonte de recursos oriundos do excesso de arrecadação da receita de convênios. No entanto, não foi encaminhado o decreto de abertura do referido crédito. Quanto à Resolução nº 20/02 (fl. 133), uma vez que se refere ao ato de abertura de crédito adicional especial ao orçamento do Legislativo Municipal, a mesma não impactará na execução orçamentária do Município de Caetanópolis.

A unidade técnica esclareceu ainda que ocorreu um erro no processamento do módulo análise do sistema SIACE/2002, no tocante ao exame da execução orçamentária. Assim, informou que, tanto na análise técnica inicial (fl. 6) como no reexame (fl. 87), o valor de R\$57.082,99, considerado como sendo créditos suplementares autorizados por outras leis, não subsiste. Tal valor refere-se ao crédito suplementar autorizado pela Lei nº 1.091/01 (LOA) e aberto por meio do Decreto nº 1.097/02, conforme consta no quadro de créditos suplementares, especiais e extraordinários à fl. 109.

Em face desta constatação, à fl. 138, a unidade técnica refez a análise da execução orçamentária do município e informou que a LOA nº 1.091/01 estimou a receita e fixou a despesa em R\$4.142.472,00 e autorizou o percentual de 20% (R\$828.494,40) para abertura de créditos adicionais suplementares.

Assim, constatou que o município abriu **créditos suplementares sem cobertura legal**, no valor de **R\$132.796,02**, pois o total de créditos suplementares autorizados correspondeu a R\$828.494,40, e foram abertos créditos suplementares, por anulação, no valor de R\$961.290,42. Apurou ainda a abertura de **créditos especiais**, por excesso de arrecadação de convênios, **no valor de R\$53.873,55, sem autorização legal**, em desacordo com o art. 42 da Lei nº 4.320/64, c/c art. 167, V, da Carta Magna.

O responsável não se manifestou, embora regularmente citado, à fl. 152.

Anuindo com o reexame da unidade técnica, às fls. 135 a 149, constata-se que houve **abertura de créditos suplementares e especiais** sem cobertura legal, **nos valores de R\$132.796,02 e R\$53.873,55, respectivamente**, o que representam **3,21% e 1,30% da despesa total fixada, no valor de R\$4.142.472,00**, em desacordo com o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64.

Insta registrar que as autorizações para suplementar dotação orçamentária, bem como as autorizações para a abertura de créditos especiais são procedimentos que alteram a lei orçamentária em sua estrutura interna. Assim, qualquer modificação ou alteração de uma lei só poderá ser feita mediante outra lei.

O orçamento público não pode ser compreendido apenas em sua feição financeira, mas sim como um sistema integrado de planejamento público, que envolve a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, sendo que a esta última cabe fixar a despesa e prever a receita necessária à execução dos programas governamentais previstos no PPA de modo a alcançar as metas físicas e financeiras neles fixados.

Ora, mais que alterar a feição financeira da LOA, permitir a alteração de dotações orçamentárias ao arrepio do crivo do Poder Legislativo, significa em verdade subverter todo o sistema constitucional de planejamento da execução das políticas públicas, uma vez que através de anulações de dotações e/ou a inserção de novas não previstas no orçamento original poderão ser executadas despesas desvinculadas dos programas governamentais autorizados originariamente pelo Parlamento.

Destarte, não há dúvida quanto à obrigatoriedade de se exigir a prévia autorização legislativa para a abertura dos créditos adicionais (suplementar e especial). O simples fato de abrir créditos sem a cobertura legal já privilegia novas dotações desconhecidas pelo Poder Legislativo e desprestigia o planejamento que foi regularmente aprovado pelos legítimos representantes do povo. Mesmo que essas dotações não venham a ser utilizadas, em razão de eventuais anulações de dotações que, apesar de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado.

Acrescenta-se aos autos ensinamentos do doutrinador James Giacomoni¹, *verbis*:

Ao Poder Legislativo cabe aprovar a lei orçamentária, ou, dito de outra forma, **cabe autorizar a cobrança das receitas e a realização das despesas públicas**.

[...]

¹ Giacomoni, James. – Orçamento Público. 10. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2001. p. 253, 255, 257 e 259.

pode-se concluir que **a expressão *autorização*, no contexto da aprovação legislativa do orçamento de despesa, significa que ao Poder Executivo cabe realizar determinada programação de trabalho – e não outra –, devendo aplicar os recursos públicos nos vários créditos orçamentários (dotações) de acordo com valores-teto devidamente especificados.**

[...]

A lei orçamentária seria uma ficção caso o Poder Executivo efetivasse despesas sem a necessária autorização legislativa. As determinações da Constituição de 1988, incorporando à lei orçamentária as receitas e despesas da seguridade social e de financiamento da dívida pública, garantem a efetiva adoção dos princípios da unidade e da universalidade orçamentárias. Não bastassem essas definições, expressas no art. § 5º de seu art. 165, a **Constituição**, nos incisos I, II, V, VI e VII do art. 167, **expressamente e exaustivamente, veda a realização de despesas não previstas e não autorizadas na lei orçamentária.**

[...]

O orçamento de despesa não é apenas uma peça de orientação; a execução financeira das despesas deve ter sempre como marco definidor as autorizações constantes do orçamento. O comportamento financeiro da instituição pública é produto da execução de determinada programação, a qual se reveste da forma orçamentária.

[...]

A lei orçamentária é organizada na forma de *créditos orçamentários*, aos quais estão consignadas *dotações*. [...] Na realidade, o *crédito orçamentário* é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária.

[...] Por seu turno, ***dotação é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário.*** Teixeira Machado & Heraldo Reis possuem o mesmo entendimento e assim clareiam a questão: **“o crédito orçamentário seria portador de uma dotação e esta o limite de recurso financeiro autorizado.”**

Salienta-se que esta Casa entende como irregular a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, como dispõe a Súmula TCEMG 77/08, *in verbis*:

Os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor.

Assim, por determinação expressa do art. 167, V, da CR/88, do art. 42 da Lei nº 4.320/64 e da Súmula TCEMG nº 77/08, a abertura de créditos adicionais necessita de amparo legal, ou seja, estes créditos deverão ser autorizados por lei e abertos por decretos.

2.2 Art. 43 da Lei nº 4.320/64

A unidade técnica, à fl. 137, informou que a Lei nº 1.120/02, à fl. 132, autorizou a abertura de crédito especial no orçamento de 2002, no valor de R\$157.898,38, mediante a utilização da fonte de recursos oriundos do excesso de arrecadação da receita de convênios.

Às fls. 139 e 140, a unidade técnica ressaltou que o art. 2º da referida lei dispôs expressamente que seria utilizada a fonte de recursos do excesso de arrecadação da receita do Convênio nº 62.1.3.1108/2002, firmado com a Secretaria de Estado da Educação - SEE/MG, registrado na rubrica nº 24720200.

Entretanto, a unidade técnica constatou que não ocorreu registro na respectiva rubrica contábil, conforme comparativo da receita orçada com a arrecadada às fls. 142 a 148. Assim,

restou prejudicada a autorização orçamentária externada na citada lei municipal razão pela qual os valores por ela autorizados não foram computados no cálculo apresentado.

O responsável não se manifestou, embora regularmente citado, à fl. 152.

Verifica-se, pelo exposto, que a apesar de a Lei nº 1.120/02 ter autorizada a abertura de crédito especial, no valor de R\$157.898,38, tendo como fonte de recursos o excesso de arrecadação do Convênio nº 62.1.3.1108/2002, não houve a arrecadação no exercício ora em exame, relativa a este convênio. Conforme comparativo da receita orçada com a arrecadada do exercício de 2003, anexado aos presentes autos à fl. 165, o respectivo convênio teve previsão orçamentária e efetiva arrecadação naquele exercício.

Desta forma, a ausência do decreto evidencia que o referido crédito especial não foi aberto e não houve a execução de despesas relativas a este convênio no exercício em questão, razão pela qual entendo que não houve o descumprimento do art. 43 da Lei nº 4.320/64.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de voto

Por tudo que dos autos consta, adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS**, conforme art. 45, III, da LC nº 102/08, tendo em vista a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, no valor de R\$132.796,02 e R\$53.873,55, respectivamente, correspondendo aos percentuais de **3,21%** e de **1,30%** da despesa total fixada, no valor de R\$4.142.472,00, em desacordo com o disposto no inciso V, do art. 167, da CR/88, no art. 42 da Lei nº 4.320/64 e na Súmula nº 77 deste Tribunal, irregularidades que configuram falhas graves de responsabilidade do gestor.

Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)