



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **710110**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2005

Procedência: Prefeitura Municipal de Ibertioga

Responsável: Sebastião Rodrigues Monteiro, Prefeito à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Elke Andrade Soares de Moura Silva

Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

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 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 que foram abertos créditos suplementares sem a devida cobertura legal e que foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, contrariando o disposto nos arts. 42 e 59, da Lei n. 4.320, de 1964, respectivamente. 2) Informa-se que foram observados os índices e limites constitucionais e legais examinados, sendo que todos os percentuais tratados nesta prestação de contas poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal. 3) À vista da alteração do índice relativo ao repasse ao Poder Legislativo, comunica-se à Diretoria de Controle Externo Municipal para que promova os necessários ajustes no banco de dados inerente às contas do Chefe do Poder Executivo. 4) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo Órgão de Controle Interno. 5) Registra-se 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. 6) Cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação e verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, arquivam-se os autos. 7) Decisão unânime.



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Segunda Câmara - Sessão do dia 14/11/13

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

PROCESSO: 710110

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

MUNICÍPIO: IBERTIOGA

PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE IBERTIOGA

EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2005

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Ibertioga, relativa ao exercício financeiro de 2005.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 20 a 39, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Sebastião Rodrigues Monteiro**, o qual se manifestou às fls. 47 a 58, tendo a Unidade Técnica procedido ao reexame da defesa às fls. 62 a 69.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 70 a 77, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos sob a ótica da Resolução TC nº 04, de 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.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Unidade Técnica apontou, à fl. 21, que o prestador procedeu à abertura de créditos suplementares no valor de R\$89.380,63, sem a devida cobertura legal, e que foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, no valor de R\$714.709,08, contrariando o disposto nos arts. 42 e 59 da Lei nº 4.320, de 1964, respectivamente.

Verificando a legislação orçamentária para o exercício financeiro de 2005, cujas cópias faço anexar às fls. 78 a 91, constato que a despesa foi fixada em R\$3.800.000,00, sendo que o art. 5º da Lei Orçamentária nº 562, de 2004, assim dispôs: “Durante a execução orçamentária, fica o Executivo autorizado a remanejar dotações orçamentárias, bem como abrir créditos suplementares até o limite estabelecido na LDO, da despesa fixada nesta Lei, (...)”.

Por sua vez, o comando do art. 10 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 554, de 2004, prescreveu *in verbis*: “O Projeto de Lei Orçamentária Anual poderá autorizar a abertura de créditos adicionais suplementares no limite de 25% (vinte e cinco por cento), do total da despesa fixada”.

Posteriormente, o art. 1º da Lei Municipal nº 581, de 2005, à fl. 53, autorizou a abertura de crédito suplementar no limite de 15%, além do fixado na LDO e na LOA.

Dessa forma, a autorização total para suplementação perfaz 40% das despesas fixadas no orçamento, que corresponde a R\$1.520.000,00. Esse valor, em confronto com o total de créditos abertos no exercício, R\$1.609.380,63, demonstrados no Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários, à fl. 33, resultou em créditos suplementares abertos sem autorização legal no valor de R\$89.380,63.

O prestador, às fls. 47 a 52, alegou que, além do total do excesso de arrecadação efetivamente apurado no exercício de 2005, no valor de R\$1.031.984,72, deve ser considerado, também, o valor de R\$146.680,00, que se refere ao saldo da atualização monetária dos valores orçados em 2004, para o orçamento do exercício de 2005, calculado com base no Índice Geral de Preço de Mercado – IGPM.

Enfatizou que, conforme entendimento deste Tribunal, a atualização monetária dos valores constantes da lei orçamentária é possível no lapso temporal compreendido entre a data do envio e a data da promulgação da peça orçamentária (31/12).

Apresentou planilha, à fl. 50, em que demonstrou que o Município esgotou o limite autorizado em R\$30.708,63, mas aduziu que essas despesas foram efetivamente realizadas de acordo com as rubricas orçamentárias, sendo todas legítimas e consideradas de excepcional interesse público.

Quanto às despesas empenhadas além do limite dos créditos autorizados, informou o prestador que houve arrecadação de receita de R\$4.831.984,72, para despesa orçamentária empenhada de R\$4.659.685,91, portanto suficiente para o empenho de despesas.

No reexame, às fls. 63 a 65, a Unidade Técnica ressaltou que a alegação do prestador, quanto à atualização monetária do orçamento para 2005, não foi considerada, tendo em vista que a autorização para essa atualização deverá ser expressa em lei e o gestor não anexou documentos que a comprovasse.

Informou, ainda, que, embora o Município tivesse recursos disponíveis do excesso de arrecadação no valor de R\$1.031.984,72, no exercício foram abertos créditos suplementares somente no valor de R\$144.976,83 com essa fonte de recurso, valor esse que foi acrescentado à despesa fixada no orçamento para apuração do crédito total autorizado. Assim, a Unidade Técnica ratificou o apontamento inicial.

Analisando a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2005 - Lei Municipal nº 554, de 2004 -, a Lei Orçamentária nº 562, de 2004, e a Lei Municipal nº 581, de 2005, verifico que ali não constam outras autorizações para abertura de créditos suplementares, além daquelas já consideradas pela Unidade Técnica (25% + 15%).

A possibilidade de atualização monetária das dotações orçamentárias, no lapso temporal compreendido entre a data do envio e a data da promulgação da peça orçamentária, não foi contemplada nas mencionadas Leis Municipais, e não constam dos autos outras disposições legais que a respaldem.

A única previsão de correção monetária é aquela contida no § 1º do art. 20 da LDO, que estabelece:

§ 1º - As receitas de impostos e taxas serão projetadas tomando por base de cálculo os valores médios arrecadados nos exercícios de 2001, 2002, 2003 e até o mês anterior ao da elaboração da proposta, corrigida monetariamente até dezembro de 2004,(...)

Ou seja, essa autorização restringe-se aos tributos e não abrange a atualização das dotações estabelecidas na Lei Orçamentária. Ademais, a LOA para 2005 foi promulgada com o valor total de R\$3.800.000,00, valor esse considerado na análise técnica.

Destarte, embora o Município tenha auferido recursos suficientes para fazer face às despesas executadas no exercício financeiro de 2005, não foram carreadas aos autos outras autorizações de gastos, pelo que é forçoso concluir, acorde com a Unidade Técnica, pela irregularidade dos créditos suplementares abertos sem a devida cobertura legal, no valor de R\$89.380,63, bem como das despesas empenhadas além do limite dos créditos autorizados, no valor de R\$714.709,08, contrariando o disposto nos arts. 42 e 59 da Lei nº 4.320, de 1964, respectivamente.

Além disso, 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 estabelecer 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 Complementar nº 101, de 2000, 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, em remissão à LDO, e na Lei Municipal nº 581, de 2005, de margem de realocação da ordem **40%** dos créditos autorizados no orçamento, é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Ibertioga**, 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, devendo ser compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução.

Recomendo, ainda, ao responsável pelo Controle Interno o 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.

DOS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da Unidade Técnica, ressei que foram cumpridos:

a) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (**29,35%**) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (**16,99%**), apurados após os devidos ajustes na receita base de cálculo, comum aos referidos indicadores, e na despesa do ensino, porquanto excluídos os gastos com merenda escolar e relativos a convênios, conforme explicitado às fls. 23/24;

b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (**45,65%**, **42,48%** e **3,17%**, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente), fl. 24;

c) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (**7,36%**), fl. 66.

Ressalto, todavia, que, incluindo o valor de R\$440.223,82, deduzido da receita para formação do FUNDEF, a base de cálculo passa a ser de R\$3.034.349,06 (fls. 34 e 35). Dessa forma, o valor repassado ao Poder Legislativo, de R\$190.992,00, perfaz o percentual de **6,29%**.

Registro, no entanto, que esses percentuais 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.

Recomendo ao atual gestor que determine ao responsável pelo Serviço de Contabilidade estrita observância dos pertinentes atos normativos que orientam para o correto preenchimento dos relatórios do sistema informatizado de prestação de contas, objetivando evitar-se a reincidência de divergências que comprometam a fidedignidade dos demonstrativos e a validade das informações prestadas a este Tribunal.

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. Sebastião Rodrigues Monteiro, Prefeito do Município de Ibertioga, no exercício financeiro de 2005**, tendo em vista que foram abertos créditos suplementares sem a devida cobertura legal, no valor de R\$89.380,63, e que foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, no valor de R\$714.709,08, contrariando o disposto nos arts. 42 e 59 da Lei nº 4.320, de 1964, respectivamente.

Informo que foram observados os índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, 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.

À vista da alteração do **índice relativo ao repasse ao Poder Legislativo**, comunique-se à **Diretoria de Controle Externo Municipal** para que promova os necessários ajustes no banco de dados inerente às contas do Chefe do Poder Executivo.

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.

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 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, 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.)