



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **750131**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2007

Procedência: Prefeitura Municipal de Desterro do Melo

Responsável: Ruy Barbosa Fernandes, Prefeito à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Elke Andrade Soares de Moura Silva

Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

Sessão: 10/10/2013

**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 a abertura de créditos suplementares e de créditos especiais, sem a devida cobertura legal, contrariando o art. 42 da Lei n. 4.320, de 1964. 2) Informa-se que foram observados os demais índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, sendo que aqueles ainda não aferidos “in loco” poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal. 3) Registra-se que, em atendimento às disposições da Decisão Normativa n. 02, de 2009 deste Tribunal, alterada pela de n. 01, de 2010, foram considerados os índices constitucionais de aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde apurados nos autos de Inspeção Ordinária n. 760.039, os quais correspondem, respectivamente, a 25,41% e 15,31%, restando, pois, atendida a exigência constitucional. 4) À vista da alteração dos índices relativos ao ensino e à saúde em cotejo aos informados no SIACE/PCA, 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, mormente no Sistema de Emissão de Certidão - SEC, por meio do qual os jurisdicionados obtêm, eletronicamente, certidões concernentes à gestão municipal. 5) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo Órgão de Controle Interno. 6) 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. 7) 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. 8) 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. 9) Decisão unânime.



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**(Conforme arquivo constante do SGAP)**

**Segunda Câmara - Sessão do dia 10/10/13**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

**PROCESSO:** 750.131

**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

**MUNICÍPIO:** DESTERRO DO MELO

**PROCEDÊNCIA:** PREFEITURA MUNICIPAL DE DESTERRO DO MELO  
EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2007

**I – RELATÓRIO**

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Desterro do Melo, relativa ao exercício financeiro de 2007.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Ruy Barbosa Fernandes**, que se manifestou às fls. 69 a 143 e 146, tendo a Unidade Técnica procedido ao reexame da defesa às fls. 158 a 161.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 163 a 166, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal.

Em despacho de fl. 167, o Relator à época encaminhou os autos à Unidade Técnica, a fim de esclarecer o total da despesa empenhada informado no demonstrativo “Créditos Orçamentários e Adicionais”, à fl. 159.

A Unidade Técnica, às fls. 168/169, retificou o valor da Despesa Empenhada, de R\$ 5.588.378,24, inferior aos Créditos Autorizados de R\$ 5.628.159,29.

Retornou o processo ao Órgão Ministerial, que, à fl. 172 a 175, ratificou seu parecer de fls. 163 a 166, opinando pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008.

Por força da diligência determinada pelo Relator à época, à fl. 176, para novo estudo acerca do índice percentual apurado no repasse de recursos efetuado à Câmara Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição Federal, sem dedução da contribuição ao FUNDEF da base de cálculo, foram os autos encaminhados à Unidade Técnica.

A Unidade Técnica apresentou seu relatório às fls. 177/183.

O Ministério Público junto ao Tribunal, à fl. 186, ratificou seu parecer de fls. 163 a 166, opinando pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

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.

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 A Unidade Técnica apontou, na análise inicial, à fl. 05, que o Município procedeu à abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 239.213,90 e de créditos especiais no valor de R\$ 121.053,88, sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto nos artigos 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

O prestador, às fls. 69/70, alegou que “o artigo 44 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, lei específica de nº 582/2006, disciplina a abertura de créditos adicionais, especiais e extraordinários mediante Decreto, *‘ficando o Poder Executivo autorizado a fazê-lo sempre que necessário para atender aos interesses do Erário, garantida a transparência das contas públicas’* – doc. Anexo”.

A Unidade Técnica, às fls. 159/160, informou que os argumentos da defesa não são suficientes para afastar a irregularidade.

O Orçamento inicial do Município, para o exercício de 2007, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 4.542.650,00, e autorizou a abertura de créditos suplementares de 40% das dotações orçamentárias, ou seja, R\$ 1.817.060,00. Conforme demonstrado às fls. 26 a 30, foram abertos créditos suplementares no total de R\$2.056.273,90, que representam 45,27% da previsão inicial. Registro que não foi indicada, no quadro de fls. 26/30, outra lei que não a Orçamentária para autorizar a abertura dos créditos adicionais listados.

Dessa forma, concluo que foram abertos créditos suplementares no valor de R\$ 239.213,90, sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

Quanto aos créditos especiais, o quadro de fls. 26/30 indica a Lei Orçamentária nº 586, de 2006, como autorizativa para abertura dessa modalidade de crédito adicional. Entretanto, nos termos do inciso I do art. 7º da Lei nº 4.320, de 1964, a Lei Orçamentária poderá conter autorização para abertura de créditos suplementares. Os créditos especiais devem ser autorizados por lei específica. Dessa forma, os créditos especiais abertos, no valor de R\$ 121.053,88, estão sem a devida cobertura legal, em desacordo, também, com o art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

No que concerne à **execução**, ou não, dos créditos abertos sem autorização legal, com base nas informações extraídas do Balanço Orçamentário, à fl. 187, constatei que o responsável empenhou despesas no total de R\$ 5.588.378,24, a título de créditos orçamentários e suplementares, que, confrontados com o total de créditos autorizados no exercício de R\$ 5.628.159,29, evidenciam saldo a empenhar de R\$ 39.781,05, o que permite concluir que, dos créditos irregularmente abertos, R\$ 360.267,78, foram executados R\$ 320.486,73.

À vista das razões expendidas, são irregulares e de responsabilidade do prestador a abertura de créditos suplementares no valor de **R\$ 239.213,90** e de créditos especiais no valor de **R\$ 121.053,88, sem cobertura legal**, dos quais, pelo menos, R\$320.486,73 foram executados,

com violação ao art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964. Esses valores somados representam 6,40% da despesa autorizada.

A par das irregularidades apuradas, mesmo diante da análise perfunctória da execução orçamentária, outras ocorrências estão a merecer melhor atenção do gestor municipal, por também 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 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 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 **Desterro do Melo**, 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 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.

## DA APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE E NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Em atendimento às disposições do parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa nº 02, de 2009, deste Tribunal, alterada pela de nº 01, de 2010, os índices constitucionais relativos à aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde passaram a ser objeto de exame nos autos do processo de prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que a matéria tenha sido examinada em processo de fiscalização próprio, cujos apontamentos técnicos serão trasladados para estes autos, para fins de apreciação.

Configurada a hipótese, passo a apreciar a aplicação dos mencionados índices apurados nos autos da respectiva Inspeção Ordinária nº 760.039, realizada na Prefeitura Municipal de Desterro do Melo.

Analisando o processo relativo à inspeção, verifico que a receita base de cálculo – comum aos percentuais relativos à aplicação no ensino e na saúde –, apresentada no SIACE/PCA (R\$ 4.668.843,17), difere da apurada (R\$ 4.622.198,59) em R\$ 46.644,58, fls. 05, 17 e 26. Tal divergência refere-se às receitas de Transferências da União – FEX (R\$ 5.808,23), Cota-Parte Fundo Especial Petróleo-FEP (R\$ 39.220,28) e Transferências “Receita Sistema Único de Saúde” – SUS (R\$ 1.616,07), fls. 133 a 143.

Relativamente à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, foi informado índice de 25,15% no SIACE/PCA (R\$ 1.174.304,11), divergente daquele apurado por ocasião da inspeção ordinária de 25,41% (R\$ 1.174.652,92). Do montante examinado, não foram impugnadas quaisquer despesas (fl. 07).

No tocante à aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, o índice apresentado no SIACE/PCA foi de 15,17% (R\$ 708.189,53) e o apurado na inspeção de 15,31% (R\$ 707.532,90). Do montante examinado, não foram impugnadas quaisquer despesas (fl. 18).

Nesses termos, considero corretos os índices de 25,41% e 15,31%, relativos às aplicações de recursos no ensino e na saúde, respectivamente, apurados na Inspeção Ordinária n.º 760.039, restando atendidas as exigências constitucionais.

Recomendo ao atual gestor para 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.

### DOS DEMAIS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da Unidade Técnica, ressaí que foram cumpridos:

- a) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República de 1988, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (**5,72%**), fls. 182/183;
- b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (**44,15%**, **40,72%** e **3,43%**, correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente), fl. 14.

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.

### III – CONCLUSÃO

Com fundamento nas disposições do inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, c/c o inciso I do art. 240 da Resolução TC 12, de 2008 (RITCEMG), voto pela emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas anuais prestadas pelo **Sr. Ruy Barbosa Fernandes, Prefeito do Município de Desterro do Melo, no exercício financeiro de 2007**, tendo em vista a abertura de créditos suplementares no valor de **R\$ 239.213,90** e de créditos especiais no valor de **R\$ 121.053,88**, sem a devida cobertura legal, contrariando o art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

Informo, por oportuno, que foram observados os demais índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, sendo que aqueles ainda não aferidos “in loco” poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

Registro que, em atendimento às disposições da Decisão Normativa nº 02, de 2009 deste Tribunal, alterada pela de nº 01, de 2010, considerei os índices constitucionais de aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde apurados nos autos de inspeção ordinária nº 760.039, os quais correspondem, respectivamente, a **25,41%** e **15,31%**, restando, pois, atendida a exigência constitucional.

À vista da alteração dos **índices relativos ao ensino e à saúde** em cotejo aos informados no SIACE/PCA, 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, mormente no **Sistema de Emissão de Certidão - SEC**, por meio do qual os jurisdicionados obtêm, eletronicamente, certidões concernentes à gestão municipal.

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, bem como 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**, recomenda-se 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 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, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

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.)