

Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **886891**

Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal

Exercício: 2012

Procedência: Prefeitura Municipal de Antônio Carlos

Responsável: Araci Cristina Araújo Carvalho, Prefeita Municipal à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Sara Meinberg

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

Sessão: 25/02/2014

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, nos termos do inciso III do art. 45 da LC 102/2008, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, em infringência ao disposto no inciso V do art. 167 da CR/88 e art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64. 2) Faz-se recomendação ao Chefe do Poder Executivo. 3) Registra-se que, em atendimento às disposições do parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa n. 02/2009 deste Tribunal, alterada pela de n. 01/2010, os índices constitucionais relativos à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde passaram a ser objeto de apreciação nos autos do processo de prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que as matérias tenham sido examinadas em processo de fiscalização próprio. 4) Informa-se que, *in casu*, não foi realizada inspeção ordinária nessa municipalidade referente ao exercício de 2012 em apreço, conforme pesquisa junto ao SGAP, permanecendo, assim, os índices indicados na fundamentação, apurados com base nos dados apresentados na prestação de contas anual, os quais poderão vir a sofrer alterações em virtude das ações de fiscalização desta Corte. 5) Ressalta-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. 6) Os demais dados referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício de 2012, enviados por meio do SIACE/PCA pelo Chefe do Poder Executivo, considerando as diretrizes e os procedimentos vigentes nesta Casa relativos à análise e ao processamento das prestações de contas anuais, deverão ser observados pela Diretoria de Controle Externo dos Municípios quando do planejamento das auditorias e inspeções. 7) Arquivam-se os autos, adotadas as providências cabíveis, nos termos do inciso I do art. 176 do RITCMG. 8) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Primeira Câmara - Sessão do dia 25/02/14

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Processo nº 886.891

Prestação de Contas Municipal

Prefeitura Municipal de Antônio Carlos

Exercício: 2012

Trata-se de Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Antônio Carlos, exercício de 2012, sendo responsável a Prefeita Municipal à época, Senhora Araci Cristina Araújo Carvalho.

O Órgão Técnico, no exame inicial, apontou a ocorrência de irregularidades, conforme fl. 10.

Foi determinada à fl. 50 abertura de vista ao Senhor Raimundo Nonato Marques para que apresentasse defesa acerca dos apontamentos constantes do relatório técnico de fls. 04 a 10, tendo o mesmo se manifestado às fls. 57/58 no sentido de que ocorreu um equívoco por parte do setor da Prefeitura ao identificá-lo como ordenador de despesas do exercício de 2012, haja vista que seu mandato compreende o período de 2013/2016, e, ainda, que a citação deveria ser encaminhada à Senhora Araci Cristina Araújo Carvalho, ex-prefeita do Município de Antônio Carlos, exercício de 2012.

Considerando a informação prestada pelo Senhor Raimundo Nonato Marques, foi determinada à fl. 60 a citação da Senhora Araci Cristina Araújo Carvalho, para que, apresentasse defesa acerca dos apontamentos constantes do relatório técnico de fls. 04 a 10, tendo a mesma se manifestado nos termos da documentação juntada às fls. 66/149.

O Órgão Técnico procedeu à análise da defesa apresentada conforme informação de fls. 151/158.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se às fls. 159/165 opinando pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com base no inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102/2008, haja vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal.

Considerando a autorização para suplementação de dotações, na própria LOA, em percentual de 50%, manifestou-se, também, pelas seguintes recomendações:

a) **ao Chefe do Poder Executivo e ao Tribunal de Contas:** “(...) que cumpra, com eficácia, as regras legais e constitucionais e adote medidas para aprimorar o planejamento municipal, a fim de evitar a suplementação excessiva de dotações. Para tanto, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Municipal, deve estabelecer, com razoabilidade, índices de autorização para a abertura de créditos suplementares. Caberá, então, monitoramento por esta Corte para a verificação do cumprimento dessa recomendação quando da apreciação das contas dos exercícios vindouros”; e

b) **ao Poder Legislativo:** “(...) que, ao apreciar e votar os Projetos de Lei Orçamentária Municipal, observe com cautela os índices de autorização para suplementação de dotações pelo Município para que a prática vigente não se repita”.

Este é o relatório.

MÉRITO:

Passo a seguir ao exame, por tópicos, das ocorrências destacadas no relatório técnico, para fins de emissão de parecer prévio das contas em questão.

1. Abertura de Créditos Adicionais

De acordo com a informação técnica às fls. 05/06, o Município procedeu à abertura de Créditos suplementares sem a devida cobertura legal, no valor de R\$4.230.504,37, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

A defendente, visando sanar o apontamento técnico, alegou, às fl.66/68, em síntese, que:

- Ocorreu uma falha no preenchimento do “Quadro de Leis, Créditos Suplementares, Especiais, Extraordinários e Créditos Especiais do exercício anterior” ao informar o nº da Lei Orçamentária Anual – LOA, uma vez que registrou a Lei Municipal nº 1.771 quando deveria ter informado a Lei Municipal nº 1.772;
- A Lei Municipal nº 1.772 - LOA autorizou a abertura de créditos suplementares em percentual de 30% (R\$4.167.266,10);
- Ao verificar durante a execução orçamentária que a autorização contida na LOA havia esgotado, encaminhou ao Poder Legislativo projeto de lei que resultou na Lei Municipal nº 1.809, de 29/11/2012, a qual autorizou a movimentação em mais 50%, aumentando o limite de créditos suplementares para R\$11.112.709,60;
- Conforme análise técnica à fl. 05, através de decretos específicos foram abertos créditos suplementares no valor de R\$9.012.963,19 e autorizados créditos por outras leis no valor de R\$54.000,00, perfazendo um total de R\$9.066.963,19, devidamente autorizados pelas Leis Municipais nºs 1.772/2011(30% = R\$4.167.266,10) e 1.809/2012 (50% = R\$6.945.443,50), no montante de R\$11.112.709,60, restando, ainda, créditos não utilizados no valor de R\$2.045.746,41;
- Anexou cópias da Lei Orçamentária Anual – LOA nº 1.772/2011, da Lei Municipal nº 1.809/2012, e Quadro de Leis e Créditos Adicionais à peça de defesa, fls. 76/87.

O Órgão Técnico, após análise da documentação e justificativas apresentadas, informou que a Lei Municipal nº 1.809/2012, fl. 78, autorizou a abertura de créditos suplementares na proporção de 50% do orçamento inicial (R\$13.890.887,00), correspondente ao valor de R\$6.945.443,50, revogando-se as disposições em contrário, ou seja, a autorização contida na LOA, não assistindo, portando, razão à defendente, fls. 151/153. (GN)

Assim, o Órgão Técnico ratificou a análise inicial, alterando o valor dos créditos suplementares abertos sem cobertura legal de R\$4.230.504,37 para R\$2.121.519,69.

Voto: Verifica-se que o art. 1º da Lei Municipal nº 1.809/2012, fl.78, autorizou o Poder Executivo de Antônio Carlos abrir créditos suplementares até 50% do orçamento inicial. Já o art. 3º dessa lei retroage seus efeitos a 1º de novembro de 2012, revogando as disposições em contrário.

Verifica-se, ainda, que o Órgão Técnico, ao analisar a defesa, entendeu que o art. 3º da Lei Municipal nº 1.809/2012 revogou a autorização contida na LOA para abertura de créditos suplementares, em percentual de 30% do orçamento inicial, considerando, assim, para todo o exercício, o percentual de 50%, correspondente a R\$6.945.443,50, fl. 153.

No meu entender, deve prevalecer, para o período de 1º de Janeiro a 31 de Outubro de 2012, o percentual de 30% autorizado no art. 3º da LOA, fls. 76/77, e, para o período de 1º de Novembro a 31 de Dezembro de 2012, o percentual de 50% autorizado pela Lei Municipal nº 1.809/2012, fl.78.

Tendo em vista que não há nos autos elementos que permitam identificar os valores de tais autorizações separadamente, nem tampouco dos créditos abertos em cada um desses períodos, utilizarei na presente análise, para cálculo do montante autorizado, os valores proporcionais aos períodos de vigência das leis e, para os créditos abertos, o total informado no Quadro de Créditos, senão vejamos:

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
A) Orçamento inicial	13.890.887,00
B) Orçamento para o período de Janeiro a Outubro (13.890.887,00 / 12 = 1.157.573,92 X 10 = 11.157.573,92)	11.157.573,92
C) Orçamento para o período de Novembro a Dezembro (13.890.887,00 / 12 = 1.157.573,92 X 02 = 2.315.147,84)	2.315.147,84
D) Autorização contida na LOA para suplementação (30% de “B”)	3.347.272,17
E) Autorização contida na Lei Municipal nº 1.809/2012 para suplementação (50% de “C”)	1.157.573,92
F) Total da autorização para suplementação de dotações (D + E)	4.504.846,09
G) Total dos créditos abertos no exercício de 2012 (fls. 05 e 12/22)	9.066.963,19
H) Créditos abertos sem cobertura legal (F – G)	4.562.117,10

Cumprе ressaltar que esta Câmara, em casos análogos, vem adotando como procedimento, para a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, a verificação da execução das despesas em relação aos créditos disponíveis (Orçamento inicial + créditos suplementares autorizados na própria LOA + créditos adicionais autorizados por outras leis, deduzidos os créditos abertos por anulação de dotações).

No presente caso, considerando as informações acima e, ainda, que, de acordo com o Quadro de Créditos às fls. 12/22, os créditos abertos por anulação de dotações totalizaram R\$7.324.686,90 (Suplementares: R\$7.270.686,90 e Especiais: 54.000,00), tem-se que o Município de Antônio Carlos poderia realizar despesas, no exercício de 2012, até **R\$11.125.046,19** (orçamento inicial: R\$13.890.887,00 + suplementações autorizadas: R\$4.504.846,09 + Créditos Especiais autorizados: R\$54.000,00, deduzidos os créditos abertos por anulação de dotações: R\$7.324.686,90).

De acordo com o Balanço Orçamentário à fl. 23, as despesas realizadas no exercício de 2012 totalizaram **R\$15.179.264,99**, superiores, portanto, aos créditos autorizados em R\$4.054.218,80 (R\$11.125.046,19 - R\$15.179.264,99).

Diante do exposto, considero irregular a abertura de Créditos Suplementares sem cobertura legal no valor de R\$4.562.117,10, dos quais R\$4.054.218,80 foram efetivamente utilizados, em infringência ao inciso V do art. 167 da CR/88 e no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

Destaco que a LOA autorizou suplementação de dotações em percentual de 30% do orçamento aprovado, percentual este alterado para 50%, por meio da Lei Municipal nº 1.809/2012, para os meses de novembro e dezembro. Embora não haja restrição legal para tanto, entendo por bem recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que, doravante, na elaboração das propostas orçamentárias, adote medidas necessárias ao aprimoramento do planejamento, de tal modo que o orçamento possa traduzir a realidade municipal, evitando-se, no decorrer de sua execução, a suplementação expressiva de dotações, o que descaracteriza a peça orçamentária e, ainda, coloca em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados.

2. Repasse à Câmara Municipal

O Órgão Técnico informou à fl. 07 que o repasse à Câmara Municipal obedeceu ao limite de 7% fixado no inciso I do art. 29-A da CR/88, haja vista que foi repassado o valor de R\$469.837,28, correspondente a 4,15% da receita base de cálculo.

Voto: Diante do exposto, considero regular o repasse de recursos à Câmara Municipal.

3. Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com a informação técnica de fl. 07, a aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino correspondeu a 29,52% da receita base de cálculo, não cumprindo o disposto no art. 212 da CR/88.

Voto: Diante do exposto, considero regular a aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

4. Aplicação de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde

O Órgão Técnico informou às fls. 08 que a aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde correspondeu a 18,21% da receita base de cálculo, cumprindo o disposto no art. 77 do ADCT da CR/88.

Voto: Diante do exposto, considero regular a aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

5. Despesa com Pessoal

O Órgão Técnico apurou que a despesa com Pessoal do Município e do Poder Legislativo corresponderam a 56,23% e 2,02% da Receita Corrente Líquida, fl. 09, cumprindo o disposto no inciso III do art. 19 e na alínea “b” do inciso III do art. 20 da LC nº 101/2000, respectivamente.

Informou, ainda, que o Poder Executivo não observou o disposto na alínea “a” do inciso III do art. 20 da LC nº 101/2000, uma vez que os gastos com pessoal corresponderam a 54,21%.

A defendente, visando sanar o apontamento técnico, alegou às folhas 68/75, em síntese, que:

- Em 2012 ocorreu queda da receita oriunda do FPM;

- Houve aumento do custeio da máquina pública em função da inflação de aproximadamente 6,2%, elevação do salário mínimo de R\$545,00 para R\$622,00 (14%), reajuste do piso nacional dos profissionais do magistério em 22,22%;
- Este Tribunal, em resposta à consultas nº 838.600/2012, posicionou-se no sentido de que *“sendo programas de saúde custeados por verbas de entes distintos, as despesas com remuneração de servidores realizadas com recursos do próprio Município deverão ser contabilizadas com ‘despesas de pessoal’. Já a parte da despesa custeada com recursos repassados pela União ou pelo Estado deverá ser contabilizada como ‘Outros Serviços de Terceiros – pessoa física’, não integrando as despesas com pessoal”*.
- Excluindo-se dos gastos com Pessoal as despesas realizadas em 2012 com programas de saúde (PSF e PAC's), custeadas por verbas repassadas pela União, no montante de R\$487.181,00, apura-se o percentual de 50,95%;
- O percentual excedente foi de 0,21%, representando R\$32.446,54 para uma receita de R\$14.928.570,36. Neste contexto aplica-se o princípio da insignificância, presente nos ramos punitivos do Direito e, também, na esfera administrativa;
- Sobre o assunto e por analogia, destaca-se que este Tribunal adotou o princípio da insignificância ao apreciar o Processo nº 873.149 (Créditos Adicionais);
- Além da redução na arrecadação do FPM, que refletiu diretamente na Receita Corrente Líquida - RCL, outro fator que se deve trazer para discussão é a dedução das receitas para formação do FUNDEB, que, em 2012, foi de R\$2.310.440,57.
- Incluindo-se a receita do FUNDEB, a RCL passa de R\$14.928.570,36 para R\$17.239.010,93, apurando-se um percentual de gasto com Pessoal de 46,95%;
- A Súmula 102 do TCE, cancelada em 26/10/2011, excluía a receita do FUNDEB da base de cálculo para repasse de recursos à Câmara Municipal. Em 28/11/2012, o Tribunal entendeu que essa contribuição deveria ser computada na base de cálculo para o repasse de recursos à Câmara Municipal;
- Por último, a defendente alega que, ao se aplicar o redutor do FUNDEB da Receita Corrente Líquida, ocorreu violação ao disposto no § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000, bem como *“mantê-lo para cálculo do repasse ao Legislativo e aplicação de recursos na saúde e na educação, nada mais é que ‘usar dois pesos e duas medidas’ burlando o princípio da impessoalidade capitulado no art. 37 da CF/1988”*.

O Órgão Técnico após análise da documentação e das alegações da defendente informa às fls. 155/156 que a exclusão do FUNDEB da Receita Corrente Líquida não ocorreu por força de normas internas do TCEMG, mas em conformidade com a Lei Complementar nº 101/2000 e o disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª Edição, aprovado pela Portaria nº 637, de 18/10/2012, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Em relação às despesas de pessoal custeadas com recursos do PSF e PAC'S, o Órgão Técnico ressalta que a defendente não enviou os empenhos e folhas de pagamento, apenas as planilhas às fls. 108, 122 e 136, que demonstram o total pago aos agentes comunitários de saúde e servidores do PSF, de R\$622.955,41, não separando os pagos com recursos próprios daqueles efetuados com recursos da União e ou do Estado, indicando apenas o valor de R\$487.181,00 como quitados com recursos dos referidos programas.

Considerando que o valor de R\$487.181,00 refere-se aos recursos recebidos da União no exercício de 2012, conforme documentação às fls. 92 a 107, para custear tais programas, e que os comprovantes de despesas anexados aos autos às fls. 108 a 149 referem-se à remuneração

dos agentes comunitários de saúde e dos servidores do PSF, bem como o percentual excedente de 0,21% foi eliminado no 1º quadrimestre de 2013, conforme observação à fl. 09 e consulta ao SIACE/LRF à fl. 48, o Órgão Técnico acatou os argumentos da defesa considerando sanado o apontamento técnico.

Dessa forma, o Órgão Técnico concluiu que o Município e os Poderes Executivo e Legislativo obedeceram aos percentuais estabelecidos pelo inciso III do art. 19 e nas alíneas “a” e “b” do inciso III do art. 20 da LC 101/2000, haja vista que foram aplicados recursos com pessoal nos percentuais de 52,96%, 50,95% e 2,02% da receita base de cálculo, respectivamente.

Voto: Tendo em vista que restou demonstrado que os limites estabelecidos pelo inciso III do art. 19 e pelas alíneas “a” e “b” do inciso III do art. 20 da LC 101/2000 foram observados, considero regular a Despesa com Pessoal.

VOTO FINAL: Diante do exposto, não obstante terem sido observados os limites de gastos com Ensino, Saúde, Pessoal e de repasse à Câmara Municipal, voto pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas da Senhora Araci Cristina Araújo Carvalho, Prefeita Municipal de Antônio Carlos, exercício de 2012, nos termos do inciso III do art. 45 da LC 102/2008, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, em infringência ao disposto no inciso V do art. 167 da CR/88 e art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

Destaco que a LOA autorizou suplementação de dotações em percentual de 30% do orçamento aprovado, percentual este alterado para 50%, por meio da Lei Municipal nº 1.809/2012, para os meses de novembro e dezembro. Embora não haja restrição legal para tanto, entendo por bem recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que, doravante, na elaboração das propostas orçamentárias, adote medidas necessárias ao aprimoramento do planejamento, de tal modo que o orçamento possa traduzir a realidade municipal, evitando-se, no decorrer de sua execução, a suplementação expressiva de dotações, o que descaracteriza a peça orçamentária e, ainda, coloca em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados.

Registro que, em atendimento às disposições do parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa nº 02/2009 deste Tribunal, alterada pela de nº 01/2010, os índices constitucionais relativos à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde passaram a ser objeto de apreciação nos autos do processo de prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que as matérias tenham sido examinadas em processo de fiscalização próprio. Informo que, *in casu*, não foi realizada inspeção ordinária nessa municipalidade referente ao exercício de 2012 em apreço, conforme pesquisa junto ao SGAP, permanecendo, assim, os índices indicados na fundamentação deste voto, apurados com base nos dados apresentados na prestação de contas anual. Esclareço, todavia, que os índices ora apresentados poderão vir a sofrer alterações em virtude das ações de fiscalização desta Corte.

Ressalto 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.

Finalmente, quanto aos demais dados referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício de 2012, enviados por meio do SIACE/PCA pelo Chefe do Poder Executivo de Antônio Carlos, considerando as diretrizes e os procedimentos vigentes nesta Casa relativos à análise e ao processamento das prestações de contas anuais, deverão ser



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

observados pela Diretoria de Controle Externo dos Municípios quando do planejamento das auditorias e inspeções.

Adotadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do inciso I do art. 176 do RITCEMG.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)