



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **896515**

Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal

Exercício: 2012

Procedência: Prefeitura Municipal de Martins Soares

Responsável: Valdimir Roela da Silva Junior, Prefeito à época

Procurador(es): Luiz Gonzaga Amorim, OAB/MG 41717

Representante do Ministério Público: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

Sessão: 13/03/2014

**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, conforme art. 45, III, da Lei Complementar n. 102/08, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$252.983,18, e o empenho de despesas além do limite dos créditos autorizados, no valor de R\$255.022,40, que correspondem, respectivamente, aos percentuais de 2,21% e 2,23% da despesa total fixada (R\$11.449.371,28), em desacordo com o disposto nos arts. 42 e 59 da Lei n. 4.320/64, com a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária. 2) Determina-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito. 3) Decisão unânime.

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

**Segunda Câmara - Sessão do dia 13/03/14**

**CONSELHEIRO LICURGO MOURÃO:**

**PROPOSTA DE VOTO**

<b>PROCESSO Nº:</b>	896515
<b>NATUREZA:</b>	Prestação de Contas Executivo Municipal
<b>ÓRGÃO/ENTIDADE:</b>	Prefeitura Municipal de Martins Soares
<b>RESPONSÁVEL:</b>	Valdimir Roela da Silva Junior, Prefeito Municipal à época
<b>EXERCÍCIO FINANCEIRO:</b>	2012
<b>RELATOR:</b>	Licurgo Mourão
<b>REPRESENTANTE DO MPC:</b>	Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

**1. Relatório**



Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Martins Soares, referente ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Sr. Valdimir Roela da Silva Junior.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial, às fls. 6 e 7, a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal e o empenho de despesas além do limite dos créditos autorizados, em desacordo ao disposto nos arts. 42 e 59, ambos, da Lei nº 4.320/64.

O responsável foi regularmente citado, em 15/10/13, o AR juntado aos autos em 21/10/13, à fl. 46. A defesa foi apresentada no dia 20/11/13, às fls. 51 a 55, e analisada pela unidade técnica, às fls. 57 a 61, que retificou a irregularidade relativa à abertura de créditos suplementares sem cobertura legal e manteve a irregularidade relativa ao empenho de despesas além dos créditos autorizados, concluindo pela rejeição das contas em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da LC nº 102/08.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 13/2/14, 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 o estudo da unidade técnica, às fls. 5 a 11 e 57 a 61, 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);
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 6,8% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 77, III, do ADCT) e ao ensino (art. 212 da CR/88), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 20,58% e de 28,00%;
- 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 53,95%, 50,48% e de 3,47% da receita base de cálculo.

O Ministério Público de Contas, às fls. 62 a 76, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do inciso III do art. 45 da LC nº 102/08.

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 através 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 Lei Orçamentária Anual – LOA**

A Lei Orçamentária nº 641, de 1/1/12, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$10.433.795,00 e autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 30% (trinta por cento), equivalente a R\$3.130.138,50, conforme fls. 5, 12 e 115 a 18.

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar nº 101/00, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**,

[...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] G.N.

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado<sup>1</sup>, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

Com efeito, **o planejamento é uma atividade** constante, **ininterrupta**, perene, que fundamenta, **precede** e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar sempre presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação. [...]

A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, “já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades”.

Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. G.N.

Desta forma, recomendo à administração municipal que ao elaborar a LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, o faça o mais próximo da realidade de sua municipalidade com o intuito de se evitar percentuais elevados de suplementação orçamentária.

## 2.2 Créditos Orçamentários e Adicionais – Artigos 42 e 59 da Lei nº 4.320/64

A unidade técnica apontou em seu exame inicial, às fls. 6 e 7, que o município procedeu à abertura de créditos suplementares, no valor de **R\$252.983,18**, sem a devida cobertura legal e empenhou despesas, no valor de **R\$401.773,26**, além do limite dos créditos autorizados, em desacordo com o disposto nos arts. 42 e 59, ambos, da Lei nº 4.320/64.

À fl. 51, no que se refere aos créditos adicionais sem recursos disponíveis, o defendente alegou que o excesso de arrecadação apresentado era suficiente para sanar a irregularidade apontada.

---

<sup>1</sup> Furtado, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.



No que diz respeito aos créditos suplementares abertos sem cobertura legal, alegou, à fl. 52, que a unidade técnica não considerou a autorização inserida no art. 5º da LOA, uma vez que “*esse dispositivo caracteriza concessão de créditos ilimitados, vedada pelo art. 167, VII, da CF/88*”. Ressaltou que há precedentes do Tribunal de Contas no que tange às contas de Governo do Estado de Minas Gerais, bem como diversos processos de prestação de contas municipal, conforme relacionou à fl. 53.

No tocante aos empenhos além do limite dos créditos autorizados, o defendente alegou, à fl. 53, que também não merecia acolhida, pois tais fatos encontravam respostas nos exatos termos expendidos para a irregularidade anterior e que não caracterizavam improbidade administrativa nem prejuízo ao erário público.

A unidade técnica, em sede de reexame, às fls. 57 a 60, acolheu as alegações da defesa e considerou, além do limite de 30% da despesa fixada, o valor de R\$701.272,75 de créditos adicionais abertos com os recursos disponíveis em excesso de arrecadação, sanando a irregularidade na abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, em atendimento ao art. 42 da Lei nº 4.320/64.

No tocante ao empenho de despesas além do limite dos créditos autorizados, a unidade técnica não acolheu as alegações da defesa, pois o não foi enviada a relação dos decretos que acrescentaram à despesa fixada o valor de R\$548.524,12, demonstrado no balanço orçamentário, e que acarretou o não cumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320/64.

De início, verifica-se que, no exame inicial, a análise técnica não apontou irregularidade na abertura de créditos sem recursos disponíveis (art. 43 da Lei nº 4.320/64), bem como não se manifestou quanto à concessão ilimitada de créditos, em desacordo com o art. 167, VII, da CR/88.

Compulsando os autos, à fl. 17, constata-se que as alíneas b e c do art. 4º da Lei Orçamentária nº 641/12, assim dispôs, *in verbis*:

Art. 4º No decorrer da execução orçamentária fica o Executivo Municipal autorizado a:

[...]

b) Abrir créditos suplementares para reforçar dotações do orçamento vigente que se tornarem insuficientes até o limite de 20% (vinte por cento) da despesa fixada nesta Lei, nos termos dos artigos 43, da Lei 4.320 de 17 de março de 1964;

c) Anular parcial e/ou totalmente dotações orçamentárias, com recurso a abertura de créditos adicionais, valendo-se também, para o mesmo fim, do excesso de arrecadação, se houver; [...].

Posteriormente, a Lei Municipal nº 660, de 20/11/12, à fl. 18, deu nova redação à alínea b da LOA, alterando o limite percentual para a abertura de créditos suplementares de 20% para 30% da despesa fixada.

Ainda, o art. 5º da LOA apresentava a seguinte redação, *in verbis*:

Art. 5º A importância do Excesso de Arrecadação verificada sobre total da Receita prevista neste Orçamento poderá ser incorporada a Receita estimada, pelas consignações em que se verificarem tais como excesso, também com recurso à abertura de Créditos Adicionais visando equilíbrio entre Receita e Despesas.

Assim, poder-se-ia entender que a LOA determinava que o excesso de arrecadação ocorrido deveria ser incorporado à receita estimada e, também, utilizado como recurso à abertura de créditos adicionais para o equilíbrio entre a receita e a despesa.

Entretanto, observa-se que o total da receita orçamentária prevista ou estimada no orçamento não se altera durante a execução orçamentária. Qualquer eventual excesso de arrecadação poderá ser utilizado somente como fonte de recursos disponíveis para a abertura de créditos adicionais, conforme dispõe o inciso II do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64.

Além disso, o referido art. 5º da LOA não contém autorização para a abertura de créditos adicionais e não desonera o limite de 30% da despesa fixada de nenhuma dotação orçamentária, portanto, os precedentes mencionados pelo defendente não servem de paradigma para a execução orçamentária do município no exercício de 2012.

Assim, restou comprovado que o município abriu créditos suplementares no montante de **R\$3.383.121,68**, enquanto que a LOA autorizava o valor de **R\$3.130.138,50**, resultando na importância de **R\$252.983,18** sem cobertura legal.

Salienta-se que esta Casa entende como irregular a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, como dispõe a Súmula TCEMG nº 77/08, *in verbis*:

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

Deste modo, 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.

Uma vez que o responsável não apresentou documentos ou justificativas capazes de sanar a falha apontada, considera-se irregular a abertura de créditos suplementares no valor de **R\$252.983,18**, sem a devida cobertura legal, que representa **2,21%** da despesa total fixada de **R\$11.449.371,28**, em desacordo com os citados dispositivos legais e constitucional.

Constata-se, por derradeiro, que na execução orçamentária do exercício de 2012, a LOA fixou a despesa no total de R\$10.433.795,00 e que foram abertos créditos adicionais nos valores de R\$701.272,75 e R\$ 314.303,53 utilizando, respectivamente, as fontes disponíveis em excesso de arrecadação e convênios, apresentando despesa total fixada de **R\$11.449.371,28**.

Conforme demonstrado à fl. 7 e no balanço orçamentário, à fl. 19, foi empenhada despesa no montante de **R\$11.851.144,54**, excedendo o limite dos créditos autorizados em **R\$401.773,26**, dos quais o valor de **R\$255.022,40** (R\$401.773,26 menos R\$146.750,86) foi efetivamente executado.

Uma vez que o responsável não apresentou documentos ou justificativas capazes de sanar a falha apontada, considera-se irregular o empenho de despesas além do limite dos créditos autorizados no valor de **R\$255.022,40**, que representa **2,23%** da despesa total fixada de **R\$11.449.371,28**, em desacordo com o art. 59 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 Lei Complementar nº 102/08, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$252.983,18, e o empenho de despesas além do limite dos créditos autorizados, no valor de R\$255.022,40, que



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

correspondem, respectivamente, aos percentuais de 2,21% e 2,23% da despesa total fixada (R\$11.449.371,28), em desacordo com o disposto nos arts. 42 e 59 da Lei nº 4.320/64, com a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária.

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 acolho a proposta de voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA SILVA.)