NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Segunda Câmara - Sessão do dia 14/08/2014

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO Nº:	872705
NATUREZA:	Prestação de Contas Executivo Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE:	Prefeitura Municipal de Viçosa
RESPONSÁVEL:	Celito Francisco Sari, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO FINANCEIRO:	2011
RELATOR:	Licurgo Mourão
REPRESENTANTE DO MPC:	Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Viçosa, referente ao exercício de 2011, sob a responsabilidade do Sr. Celito Francisco Sari.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial, às fls. 21 e 22, a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e o empenho de despesas além do limite dos créditos autorizados, em desacordo ao disposto nos arts. 42 e 59 da Lei nº 4.320/64.

O responsável foi regularmente citado, em 10/10/12, conforme o AR juntado aos autos, em 16/10/12, à fl. 63. A defesa foi apresentada em 23/1/13, e juntada aos autos às fls. 79 a 208, conforme fl. 77.

A unidade técnica, às fls. 212 a 226, retificou as irregularidades inicialmente apontadas, no entanto, apontou abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis, em desacordo ao art. 43 da Lei nº 4.320/64.

O responsável foi novamente citado, em 10/4/13, conforme AR juntado aos autos, em 22/4/13, à fl. 232, e apresentou defesa, às fls. 235 a 257, analisada pela unidade técnica, às fls. 261 a 267, que considerou sanada a irregularidade, quanto à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 18/6/14, 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. 21 a 60, 212 a 226 e 261 a 267, não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64), fls. 213 a 214 e 261 a 263;

- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei nº 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R$115.158.339,04, e empenhadas despesas no montante de R$111.244.023,81, fls. 214 e 265;

- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 5,73% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional, fl. 23;

- 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 19,65% e de 25,44% da receita base de cálculo, fls. 23 e 24;

- 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 43,85%, 42,35% e de 1,50% da receita base de cálculo, fl. 25.

O Ministério Público de Contas, às fls. 269 a 277, em parecer da lavra da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do inciso I 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 2.095, de 22/12/10, estimou a receita e fixou a despesa em R$97.505.762,00 e, o art. 4º, I, alterado pelas Leis nºs 2.147/11, 2.180/11 e 2.199/11, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 55% (cinquenta e cinco por cento), equivalente a R$53.628.169,10, conforme fls. 33, 34 e 100 a 102.

A unidade técnica informou, às fls. 262 e 263, que o percentual de 55% para suplementações de dotações em nível tão elevado denota falta de planejamento, organização e controle na gestão dos recursos municipais, o que caracterizava desvirtuamento do orçamento-programa. Assim, fez recomendações quanto à utilização do adequado planejamento por ocasião da elaboração da lei orçamentária.

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[1], 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

A unidade técnica apontou em seu exame inicial, às fls. 21 e 22, que o município procedeu à abertura de créditos suplementares, no valor de **R$23.636.985,34**, e especiais, no valor de **R$183.886,53**, sem a devida cobertura legal e empenhou despesas, no valor de **R$2.458.769,68**, além do limite dos créditos autorizados, em desacordo com o disposto nos arts. 42 e 59 da Lei nº 4.320/64.

Quanto aos créditos suplementares abertos sem cobertura legal, o responsável alegou, às fls. 96 e 97, que o limite de suplementação previsto na LOA foi ampliado até o percentual de 55% de acordo com as Leis de nºs 2.147/2011, 2.180/2011 e 2.199/2011.

Alegou, ainda, que deveria ser desconsiderada a Lei nº 2.093/10, no valor de R$901,89, importada erroneamente no quadro de leis à fl. 29, e que, dos créditos suplementares abertos pelo Decreto nº 4.459, deveria ser considerado apenas o valor de R$3.773.354,22, autorizado pela Lei nº 2.095/10. Ressaltou que o valor de R$80.887,10, aberto pelo Decreto nº 4.469, tratava-se de crédito especial e não de crédito suplementar, e esclareceu que os Decretos nºs 4438, 4453, 4478, 4514 e 4451, no valor total de R$339.718,12, referem-se à abertura de créditos suplementares e não de créditos especiais.

[1] Furtado, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

A unidade técnica, às fls. 213 a 217, informou que, diante das alegações do defendente e da documentação anexada aos autos (fls. 79 a 208), refez a análise dos créditos adicionais, elaborou novo quadro de leis (fls. 218 a 220), e constatou a regularização dos itens referentes à abertura de créditos adicionais sem cobertura legal e ao empenho de despesas além dos créditos disponíveis (fls. 223 a 225).

No entanto, às fls. 214 e 224, apurou que foram abertos créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis no valor de **R$306.479,68**, e ressaltou que tal divergência se deu em função da abertura de créditos adicionais com a fonte de recurso superávit financeiro do exercício anterior. Esclareceu que na apuração do superávit financeiro não foram computados os valores relativos ao RPPS em obediência ao art. 8º da Lei Complementar nº 101/00 e ao inciso III do art. 1º da Lei Federal nº 9717/98.

Após nova abertura de vista, o responsável, às fls. 235 a 256, informou que o Decreto nº 4.514/11 demonstrava valores diferentes do que foi apresentado e que o montante utilizado pelo município do recurso superávit de exercício anterior foi de R$10.044.364,99. Houve erro formal, tanto para digitação do quadro no SIACE/PCA quanto para digitação do decreto em editor de texto comum e não informatizado através de sistema de automação.

Demonstrou também, à fl. 235, que o referido decreto abriu crédito suplementar no valor de R$6.614.343,22 utilizando como fontes de recursos a anulação parcial de dotação (R$4.244.622,71), o excesso de arrecadação do FUNDEB (R$476.024,21) e o superávit financeiro (R$1.893.696,30). Anexou aos autos o quadro de leis retificado e a cópia do decreto autenticada em cartório, conforme documentos às fls. 237 a 256.

A unidade técnica em sede de reexame, às fls. 261 a 263, asseverou que com a apresentação do quadro de leis retificado, às fls. 237 a 239, e da cópia autenticada em cartório do Decreto nº 4514/11, às fls. 240 a 256, foi sanada a irregularidade apontada, conforme novo estudo às fls. 264 a 266.

Constata-se que, de fato, o Decreto nº 4.514/11 prevê abertura de créditos suplementares utilizando como fontes de recursos o superávit financeiro, no valor de R$1.893.696,30, o excesso de arrecadação do FUNDEB, de R$476.024,21, e anulação de dotações, de R$4.244.622,71. Assim, verifica-se que o total dos créditos suplementares abertos utilizando recursos do superávit financeiro correspondeu ao valor de **R$10.044.364,99**, conforme demonstrado no quadro de leis à fl. 239, e o superávit financeiro do exercício anterior foi de **R$10.158.682,86**, à fl. 265, havendo, portanto, recursos para acobertar os créditos suplementares abertos por essa fonte.

Observa-se que foi autorizado no orçamento abertura de créditos suplementares no valor de **R$53.628.169,10.** E foram abertos créditos no montante de **R$47.968.902,36**, utilizando como fonte de recursos a anulação de dotação (R$30.802.055,88), o superávit financeiro (R$9.709.291,02), o excesso de arrecadação (R$6.981.531,25) e o excesso de arrecadação do FUNDEB (R$476.024,21), conforme fl. 264.

Registra-se, ainda, que os créditos especiais autorizados e abertos correspondem ao valor de **R$818.359,63**, utilizando como fonte de recursos a anulação de dotação (R$332.629,07), o excesso de arrecadação (R$150.656,59) e o superávit financeiro (R$335.073,97). E, à fl. 265, comprova-se que o valor total dos créditos disponíveis era de R$115.158.339,04 e o valor das despesas executadas correspondeu a R$111.244.023,81.

Isto posto, anuindo com a unidade técnica, considero que as irregularidades foram sanadas e os arts. 42, 43 e 59 da Lei nº 4.320/64 foram cumpridos.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de Voto

Adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS**, com fulcro no art. 45, I, da LC nº 102/08, tendo em vista a regularidade na abertura dos créditos orçamentários, suplementares e especiais, e na execução orçamentária (arts. 42, 43 e 59 da Lei nº 4.320/64), bem como no atendimento aos limites constitucionais e legais referentes ao ensino, à saúde, aos gastos com pessoal e ao repasse de recursos financeiros à câmara municipal com a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)