NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Segunda Câmara - Sessão do dia 14/08/2014

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO Nº: 887249

NATUREZA: Prestação de Contas Executivo Municipal

ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Riacho dos Machados

RESPONSÁVEL: Domingas da Silva Paz, Prefeita Municipal à época

EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2012

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 Riacho dos Machados, referente ao exercício de 2012, sob a responsabilidade da Sra. Domingas da Silva Paz, Prefeita Municipal à época.

Em 10/9/13, à fl. 8, determinei diligência à responsável para que fossem enviadas cópias autenticadas de todas as leis e decretos relacionados no demonstrativo do SIACE/PCA/2012, à fl. 5, bem como cópias autenticadas das leis e decretos que acresceram à despesa fixada o valor de R$1.944.191,46, retratado no déficit orçamentário, à fl. 6.

A certidão da Coordenadoria de Apoio à 2ª Câmara, à fl. 19, informa que a responsável não se manifestou no prazo determinado, apesar de regularmente intimada, conforme AR juntado aos autos em 11/11/13, fl. 14, e do comparecimento de sua procuradora na Coordenadoria de Apoio à Segunda Câmara para examinar e extrair cópia dos autos, em 19/11/13, conforme declaração de comparecimento à fl. 15.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial, às fls. 20 a 53, irregularidades na abertura de créditos suplementares sem cobertura legal (art. 42 da Lei nº 4.320/64) e no empenhamento de despesas além do limite dos créditos autorizados (art. 59 da Lei nº 4.320/64) e recomendou, à fl. 26, medidas pertinentes à correta elaboração da lei orçamentária e autorização para abertura dos créditos suplementares.

Em 4/12/13, determinei a citação da Sra. Domingas da Silva Paz para que apresentasse as alegações e documentos elucidativos sobre os fatos apontados no relatório técnico de fls. 20 a 52.

À fl. 59, em 6/12/13, a responsável Sra. Domingas da Silva Paz, solicitou o *backup* SIACE/PCA/2012, o qual foi enviado em 5/2/14, conforme informado pela Supervisão de Desenvolvimento de Sistemas Informatizados de Controle Externo, à fl. 62.

À fl. 67, a certidão da Coordenadoria de Apoio à 2ª Câmara informa que a responsável, embora regularmente citada, conforme o AR juntado aos autos em 20/1/14, à fl. 60, não se manifestou no prazo determinado.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 1/4/14, 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. 20 a 53, **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), fl. 21;

- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 6,94% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional, fl. 23;

- aplicação dos índices constitucionais relativos ao ensino (art. 212 da CR/88) e à saúde (art. 77, III, do ADCT), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 30,53% e de 17,60% 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 54,35%, 51,37% e de 2,98% da receita base de cálculo, fl. 25.

O Ministério Público de Contas, às fls. 69 a 73, em parecer da lavra da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, sem prejuízo das recomendações sugeridas.

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 428, de 20/10/11, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R$14.500.000,00 e autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 40% (quarenta por cento), equivalente a R$5.800.000,00, conforme fls. 21 e 28.

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 Art. 42 da Lei nº 4.320/64

A unidade técnica apontou em seu exame inicial, à fl. 21, que o município procedeu à abertura de créditos suplementares, no valor de **R$1.944.191,46**, sem a devida cobertura legal, em desacordo com o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64, tendo em vista que não foram encaminhados as leis e decretos que acrescentaram à despesa fixada o respectivo valor.

Considera-se irregular a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de **R$1.944.191,46**, o que representa **13,40%** da despesa total fixada de **R$14.500.000,00**, em desacordo com o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64.

Insta registrar que as autorizações para suplementar dotação orçamentária, bem como as autorizações para a abertura de créditos especiais são procedimentos que alteram a lei orçamentária em sua estrutura interna. Assim, qualquer modificação ou alteração de uma lei só poderá ser feita mediante outra lei.

O orçamento público não pode ser compreendido apenas em sua feição financeira, mas sim como um sistema integrado de planejamento público, que envolve a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, sendo que a esta última cabe fixar a despesa e prever a receita necessária à

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

execução dos programas governamentais previstos no PPA de modo a alcançar as metas físicas e financeiras neles fixados.

Ora, mais que alterar a feição financeira da LOA, permitir a alteração de dotações orçamentárias ao arrepio do crivo do Poder Legislativo, significa em verdade subverter todo o sistema constitucional de planejamento da execução das políticas públicas, uma vez que através de anulações de dotações e/ou a inserção de novas não previstas no orçamento original poderão ser executadas despesas desvinculadas dos programas governamentais autorizados originariamente pelo Parlamento.

Destarte, não há dúvida quanto à obrigatoriedade de se exigir a prévia autorização legislativa para a abertura dos créditos adicionais (suplementar e especial). O simples fato de abrir créditos sem a cobertura legal já privilegia novas dotações desconhecidas pelo Poder Legislativo e desprestigia o planejamento que foi regularmente aprovado pelos legítimos representantes do povo. Mesmo que essas dotações não venham a ser utilizadas, em razão de eventuais anulações de dotações que, apesar de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado.

Acrescenta-se aos autos ensinamentos do doutrinador James Giacomoni[2], *verbis*:

> **Ao Poder Legislativo cabe *aprovar* a lei orçamentária**, ou, dito de outra forma, **cabe *autorizar* a cobrança das receitas e a realização das despesas públicas**.
>
> [...]
>
> pode-se concluir que **a expressão *autorização*, no contexto da aprovação legislativa do orçamento de despesa, significa que ao Poder Executivo cabe realizar determinada programação de trabalho – e não outra –, devendo aplicar os recursos públicos nos vários créditos orçamentários (dotações) de acordo com valores-teto devidamente especificados**.
>
> [...]
>
> **A lei orçamentária seria uma ficção caso o Poder Executivo efetivasse despesas sem a necessária autorização legislativa**. As determinações da Constituição de 1988, incorporando à lei orçamentária as receitas e despesas da seguridade social e de financiamento da dívida pública, garantem a efetiva adoção dos princípios da unidade e da universalidade orçamentárias. Não bastassem essas definições, expressas no art. § 5º de seu art. 165, **a Constituição**, nos incisos I, II, V, VI e VII do art. 167, **expressamente e exaustivamente, veda a realização de despesas não previstas e não autorizadas na lei orçamentária**.
>
> [...]
>
> **O orçamento de despesa não é apenas uma peça de orientação; a execução financeira das despesas deve ter sempre como marco definidor as autorizações constantes do orçamento**. O comportamento financeiro da instituição pública é produto da execução de determinada programação, a qual se reveste da forma orçamentária.
>
> [...]
>
> **A lei orçamentária é organizada na forma de *créditos orçamentários*, aos quais estão consignadas *dotações***. [...] Na realidade, o *crédito orçamentário* é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária.
>
> [...] Por seu turno, ***dotação* é o montante de recursos financeiros com que conta o *crédito orçamentário***. Teixeira Machado & Heraldo Reis possuem o mesmo entendimento e assim

[2] Giacomoni, James. – Orçamento Público**.** 10. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2001. p. 253, 255, 257 e 259.

> clareiam a questão: "***o crédito orçamentário*** **seria portador de uma dotação e esta o limite de recurso financeiro autorizado**."

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.

Assim, por determinação expressa do art. 167, V, da Constituição da República de 1988, 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.

2.3 Art. 59 da Lei nº 4.320/64

A unidade técnica, à fl. 21, apontou que o município empenhou despesas além do limite dos créditos autorizados, no valor de **R$1.802.300,67**, contrariando o disposto no art. 59 da Lei nº 4.320/64, pois os créditos autorizados corresponderam a R$14.500.000,00, enquanto a despesa empenhada representou o valor de R$16.302.300,67.

Assim, considera-se irregular a execução de despesas além dos créditos autorizados, no valor de **R$1.802.300,67**, em descumprimento ao art. 59 da Lei nº 4.320/64, não havendo, pois, como atenuar a irregularidade, tendo em vista que o valor irregular representou aproximadamente **12,42%** da despesa total fixada, no valor de **R$14.500.000,00.**

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**, com fulcro no art. 45, III, da LC nº 102/08, tendo em vista que o município abriu créditos suplementares sem cobertura legal, no montante de R$1.944.191,46, e executou despesas além dos créditos disponíveis, no montante de R$1.802.300,67, o que representaram, respectivamente, **13,40%** e **12,42%** da despesa total fixada de R$14.500.000,00, em desacordo com o disposto nos arts. 42 e 59 da Lei nº 4.320/64, o que configuram falhas graves de responsabilidade do gestor, com a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção de 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:

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.)