



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*



PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO: 06/09/11

RELATOR: AUDITOR LICURGO MOURÃO

PROCESSO Nº 729920 – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

PROCURADORA PRESENTE À SESSÃO: SARA MEINBERG

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO: 729920

ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Reduto

NATUREZA: Prestação de Contas Municipal

EXERCÍCIO: 2006

RESPONSÁVEL: Carlos Henrique Hott

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS: Procurador Glaydson Santo
Soprani Massaria

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Reduto, referente ao exercício de 2006, sob a responsabilidade do Sr. Carlos Henrique Hott.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial irregularidades na abertura de créditos adicionais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (arts. 42 e 43 da Lei 4.320/64) e no repasse efetuado à Câmara Municipal, conforme fls. 49 e 50. Informou ainda que as considerações acerca do dispêndio com pessoal, referentes ao Anexo IV, não impactaram no cumprimento do limite estabelecido pela Lei Complementar 101/00, fls. 52, 65 e 66.

O interessado foi regularmente citado, em 15/12/09 (AR, fls. 70) e apresentou sua defesa, em 15/3/10, conforme documentação anexada às fls. 77 a 101,

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

devidamente analisada pelo órgão técnico, às fls. 103 a 109, que ratificou as irregularidades inicialmente apontadas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 124 a 127, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas.

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.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 20/7/11, 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 os estudos do órgão técnico, às fls. 48 a 67 e 103 a 109, não constam irregularidades nos presentes autos quanto ao empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), à aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 77, III, do ADCT) e ao ensino (art. 212 da CR/88) e quanto às despesas com pessoal (art. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00).

2.1 Execução Orçamentária

2.1.1 Arts. 42 e 43 da Lei 4.320/64

O órgão técnico em seu exame inicial, às fls. 49, apontou que o município procedeu à abertura de créditos suplementares sem a devida cobertura legal, no

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

valor de R\$838.006,72, e sem recursos disponíveis, no valor de R\$305.933,54, em desacordo com o disposto nos arts. 42 e 43 da Lei 4.320/64.

Com relação às irregularidades apontadas, o defendente argumentou, às fls. 77 e 79, que a Lei Orçamentária Anual nº 211/05 estimou receita e despesas para o exercício de 2006 no limite de 50% das dotações orçamentárias. Argumentou ainda que durante a execução do orçamento de 2006 as suplementações por anulação, ou seja, o remanejamento estava autorizado e não onerava o limite estabelecido na LOA. Acrescentou que o departamento contábil da administração buscou a interpretação legal nos moldes do entendimento aprovado pelo Legislativo e, em nenhum momento, buscou infringir outros preceitos normativos.

Por fim, o defendente alegou que no relatório do órgão técnico, às fls. 49, consta um saldo de créditos autorizados no montante de R\$5.756.242,69 e uma despesa empenhada no valor de R\$5.348.053,59, portanto, não houve empenhamento da despesa acima do limite dos créditos autorizados.

O órgão técnico em seu reexame, às fls. 105, informou que as alegações do defendente não foram suficientes para sanar as irregularidades quanto à abertura dos créditos adicionais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis, pois não foi apresentado um novo quadro de Créditos Suplementares, Especiais ou Extraordinários, nem quaisquer lei ou outro documento.

Quanto à abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, salienta-se 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. Desta forma, 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

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

fixar a despesa e prever a receita necessária à 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.

Ressalta-se que esta Casa entende como irregular a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, como dispõe a Súmula TCEMG 77/08, *in verbis*:

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

Em face do exposto, no caso concreto, não há como atenuar a presente irregularidade, pois o valor do crédito suplementar aberto sem cobertura legal, no montante de R\$838.006,72, representou 14,55% da despesa total fixada, no valor de R\$5.756.242,69, conforme fls. 104.

Quanto à abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis, destaca-se que os recursos disponíveis para a abertura dos créditos

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

suplementares e especiais dependem do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, do excesso de arrecadação no exercício, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei, e ainda do produto de operações de crédito autorizadas, conforme art. 43, § 1º, I, II, III e IV, da Lei 4.320/64.

Verifica-se que foram abertos créditos adicionais tendo como fonte de recurso o excesso de arrecadação, no valor de R\$1.326.706,99, conforme quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários, às fls. 61, e que o excesso de arrecadação do exercício correspondeu a um montante de R\$1.020.773,45, conforme balanço orçamentário, às fls. 49. Desta forma, constata-se que foram abertos créditos suplementares/especiais, sem recursos disponíveis, no valor de R\$305.933,54.

Salienta-se que o excesso de arrecadação consiste no saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a arrecadação realizada, considerando-se ainda a tendência do exercício, conforme estabelece o art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64.

Não obstante a constatação da abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis, deixo de considerar a ocorrência, uma vez que nos presentes autos não há elementos suficientes para comprovar se, nos períodos em que os créditos adicionais foram abertos, existia o excesso de arrecadação, bem como se as despesas que foram efetivamente empenhadas ocorreram por conta dos citados créditos abertos por excesso de arrecadação.

2.2 Execução Financeira

Às fls. 50, o órgão técnico constatou que o repasse financeiro do município à Câmara Municipal não obedeceu ao limite previsto no art. 29-A, I, da Constituição da República de 1988, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25/00, uma vez que foi repassado R\$260.533,92, superando o limite constitucional de 8% (R\$259.926,54) sobre a arrecadação do Município,

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

apurada pelo órgão técnico, no exercício anterior (R\$3.249.081,76). Constatou ainda um repasse a maior no valor de R\$607,38.

O defendente, às fls. 80, alegou que os valores repassados a maior foram contabilizados como disponibilidades financeiras do Poder Legislativo e que, quando detectou o erro do repasse financeiro a Câmara Municipal, já tinha comprometido este valor. Anexou aos autos, às fls. 82 a 101, demonstração da conta caixa/bancos e o balanço orçamentário.

Às fls. 106 o órgão técnico em seu reexame informou que as alegações do defendente não foram suficientes para sanar a irregularidade, razão pela qual ratificou o apontamento inicial.

Importante salientar que, no período de 2000 a 2006, houve divergências no âmbito desta Casa, quanto ao cômputo dos recursos relativos ao FUNDEF na receita base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo Municipal. Contudo, conforme novo entendimento exarado na sessão plenária do dia 29/6/11, relativo à Consulta n. 837614, publicada em 6/7/11, este Tribunal decidiu que a contribuição municipal para o FUNDEF ou FUNDEB, custeada com recursos próprios do município, deve integrar a base de cálculo do repasse de recursos à Câmara Municipal.

Observa-se que a unidade técnica, na análise inicial, deduziu o valor referente ao FUNDEF, às fls. 63 e 64. Sendo assim, refazendo os cálculos nos presentes autos e considerando a não dedução dos recursos relativos ao FUNDEF na receita base de cálculo, verifica-se que o repasse financeiro à Câmara Municipal obedeceu ao limite previsto no art. 29-A, I, da CR/88, uma vez que foi repassado o valor de R\$260.533,92, fls. 50, dentro do limite constitucional de 8% (R\$304.542,50) sobre a arrecadação do Município, no exercício anterior no valor de R\$3.806.781,25, (R\$3.249.081,76 mais R\$557.699,49, valor do FUNDEF), conforme demonstrativo “Arrecadação Municipal Conforme Art. 29-A da Constituição Federal” de fls. 64.

Diante do exposto, passo a propor.

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

3. Proposta de Voto

Adoto o entendimento pela **EMIÇÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS**, conforme art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no montante de R\$838.006,72, o que representou 14,55% da despesa total fixada, no valor de R\$ R\$5.756.242,69, em desacordo com o art. 167, V, da CR/88, e art. 42 da Lei 4.320/64, que configura falha grave de responsabilidade do gestor. Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

APROVADA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR, POR UNANIMIDADE.