



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

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

31ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara, realizada no dia 04/11/2014

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

PROCESSO: Nº 887.106

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL

MUNICÍPIO: ESPINOSA

PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPINOSA

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do **Sr. João Alves Miranda**, Prefeito do Município de Espinosa, relativa ao exercício financeiro de 2012.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, às fls. 4 a 47, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao referido gestor, o qual se manifestou às fls. 55 a 91, tendo a Unidade Técnica procedido ao exame da defesa, às fls. 94 a 99, concluindo pela aplicação do disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 100 a 105, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Em seguida, com vistas a formar meu convencimento, determinei a conversão dos autos em diligência ao atual Prefeito, nos termos do despacho de fl. 106, vindo aos autos os documentos de fls. 121 a 201 e 205 a 223. A Unidade Técnica, após análise da documentação, manifestou-se às fls. 226 a 228.

Considerando os novos documentos juntados aos autos e o novo exame realizado, o gestor à época foi novamente citado para que apresentasse as alegações e/ou documentos que julgasse pertinentes.

O responsável apresentou defesa às fls. 235 a 237 e a Unidade Técnica a análise de fls. 239 a 241.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos sob a ótica da Resolução TC nº 04, de 2009, e observados os termos da Ordem de Serviço nº 05, de 2013, manifesto-me conforme a seguir.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

DOS CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM COBERTURA LEGAL

Na análise técnica inicial, à fl. 5, foi apontado que o município procedeu à abertura de créditos suplementares, no valor de R\$2.701.096,74, sem cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.



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

Embora a Lei Orçamentária Anual – LOA tenha autorizado créditos suplementares até o limite de 40% do montante orçado, correspondente a R\$16.000.000,00, foi constatado que os decretos de abertura, especificados no quadro analítico de fl. 13, somaram R\$18.701.096,74, resultando na ocorrência apontada.

Na defesa apresentada às fls. 55 e 56, o gestor alegou que houve falha no preenchimento das informações ao SIACE/PCA, relativa aos créditos suplementares, especiais e extraordinários abertos no exercício, tendo apresentado nova formulação dos dados no sistema informatizado, conforme documentos dele extraídos (Balanço Orçamentário e Quadro Demonstrativo de Créditos, às fls. 58 e 59), tendo promovido, também, a juntada de exemplares de 12 dos 13 decretos descritos naquele quadro (fls. 61 a 91).

Ao examinar os elementos acostados pela defesa, a Unidade Técnica detectou que, em relação às informações contidas no quadro de créditos originalmente apresentado, houve alteração de valores de decretos, a saber: Decreto nº 1073, às fls. 79 e 80, de R\$1.981.640,00, para R\$981.640,00; e nº 1080, às fls. 81 a 91, de R\$3.701.629,50, para R\$1.701.629,50, ficando constatado, no entanto, que os novos valores informados correspondem aos expressos nos exemplares dos referidos decretos alterados. Foi ainda verificado que a fonte de recursos de tais créditos suplementares, antes descrita como decorrente de “operação de crédito”, foi alterada para “anulação de dotações”.

Com base nos dados e valores contidos na documentação acostada aos autos pela defesa, a Unidade Técnica realizou novo estudo, à fl. 95, verificando que o montante de R\$15.701.096,74 dos créditos suplementares abertos no exercício ficou adstrito ao valor total autorizado na LOA, considerando regularizado o apontamento.

Acompanho o entendimento técnico, contudo recomendo ao atual gestor que atente para a correta e cabal observância das normas e procedimentos definidos para o município de informações ao vigente sistema informatizado de prestações de contas.

Por oportuno, insta ressaltar que outras ocorrências estão a merecer melhor atenção do gestor municipal, por serem indicativas de que o planejamento governamental foi pouco eficiente. De início, não se pode olvidar que o orçamento hoje é considerado importante e indispensável instrumento de planejamento e de implementação das ações governamentais. A nova concepção do orçamento programa está prevista na Constituição da República, que prescreve rigoroso sistema de planejamento da atuação governamental, ao determinar que leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165).

O orçamento anual, com efeito, tanto sob a ótica constitucional quanto legal, é fruto de processo de planejamento, tecnicamente conduzido, que agrega objetivos e prioridades da coletividade, não estando incólume, durante sua execução, ao surgimento de fatos novos, não previstos na fase de elaboração. Existem, nesses casos, mecanismos que permitem a flexibilização do orçamento, efetivada por meio dos créditos adicionais, seja de natureza suplementar, especial ou extraordinária, peculiarmente definidos na Lei nº 4.320, de 1964, cujo manejo observará a natureza da insuficiência surgida no curso do exercício financeiro e as exigências constitucionais e legais para sua utilização.

Vale ressaltar que parte significativa das normas constitucionais e legais acerca do tema tem por escopo a fixação de condicionantes à execução orçamentária pelo chefe do Poder Executivo, pois desejou o legislador constituinte coibir os vícios do passado, enfatizando a responsabilidade e o comprometimento do gestor público com a administração planejada.



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

A propósito, a Lei de Responsabilidade Fiscal buscou extirpar a prática de orçamentos superestimados que, por anos, foi utilizada para acobertar o endividamento público brasileiro, sendo temerário pautar-se em orçamento dessa natureza para avaliar a gestão pública.

Desprezar as normas pertinentes à elaboração do orçamento significa reconhecer que deixou ele de ser uma conjunção de objetivos comuns entre o Executivo e o Legislativo, para se tornar peça de ficção ou instrumento de vontade preponderante do administrador público, tornando-se despicienda, então, a limitação legislativa para abertura de créditos.

Nesse contexto, a fixação na LOA de margem de realocação da ordem de **40%** dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Espinosa**, a quem incumbe, por meio do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizar adequadamente as metas físicas e financeiras para a correta elaboração da lei de meios.

Assim, recomendo ao **chefe do Poder Executivo** adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais adequada a realidade municipal, compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução.

Recomendo, ainda, ao **responsável pelo Controle Interno** o necessário acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos, conforme prescreve o inciso I do art. 74 da Constituição da República.

DO DISPÊNDIO COM PESSOAL

Do exame técnico inicial, à fl. 9, foi apontado que o Município e o Poder Executivo não obedeceram aos limites percentuais estabelecidos no inciso III do art. 19 e na alínea “b” do inciso III do art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, uma vez apurados, em relação à receita base de cálculo, os índices de 60,57% e 58,70%, respectivamente.

O gestor defendente alegou, à fl. 56, que o motivo de tal apontamento foi o lançamento de verbas indenizatórias em natureza de despesa incorreta, fazendo juntar, à fl. 60, nova versão do demonstrativo dos gastos com pessoal, incluída a remuneração dos agentes políticos, no qual, em relação ao quadro de fl. 45 enviado na prestação de contas original do SIACE/PCA/2012, trouxe alteração nos gastos relativos ao elemento de despesa 3.1.90.04.00 – Contratação por Tempo Determinado, no valor a menor de R\$249.937,70.

A Unidade Técnica acatou, inicialmente, os dados contidos no novo demonstrativo apresentado, refazendo, às fls. 96 e 97, outro estudo dos percentuais de aplicação, concluindo que o índice de 59,86%, então apurado para as despesas com pessoal do Município, ficou contingenciado ao limite legal. Relativamente ao índice de 57,99%, apurado para as despesas atinentes ao Poder Executivo, ficou evidenciado que esse percentual excedeu ao limite de 54,00% imposto pelo dispositivo da alínea “b” do inciso III da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Com vistas a formar meu convencimento, determinei a conversão dos autos em diligência ao atual Prefeito, para que informasse se no exercício financeiro de 2012 houve registro contábil de verbas indenizatórias na dotação 3.1.90.04.00 – Pessoal e Encargos Sociais – Contratação por Tempo Determinado, e que enviasse cópia dos respectivos empenhos.

Os documentos enviados em cumprimento à diligência, fls. 205 a 223, são referentes a despesas com **rescisões** de contratos de trabalho (pagamento de férias proporcionais, 1/3 de férias, saldo de salários, hora extra, gratificação), que não se caracterizam como verbas indenizatórias, as quais



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

devem ser excluídas do cômputo dos gastos com pessoal, nos termos do inciso I do § 1º do art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 2000, que tratam das **indenizações por demissão de servidores ou empregados**. Portanto, a Unidade Técnica (fls. 226/227) desconsiderou sua análise de fls. 96 e 97 e concluiu que permanece a irregularidade apontada à fl. 9.

Instado a manifestar, o gestor responsável alegou, às fls. 235 a 237, em suma, que as despesas relativas às rescisões trabalhistas, juntadas pelo Prefeito atual às fls. 206 a 223, por estarem classificadas no elemento de despesa 3.1.90.04.00, já foram incluídas nos gastos com pessoal do Município e informado no SIACE/PCA/2012. Alegou, ainda, que as verbas indenizatórias foram classificadas no elemento 3.1.90.94.00 – Indenizações e Restituições Trabalhistas, que é o elemento próprio para serem empenhadas as respectivas despesas, conforme consta da Portaria Interministerial nº 163, de 2001.

A Unidade Técnica, após análise dos argumentos da defesa, concluiu que, de fato, o elemento de despesa 3.1.90.94.00 – Indenizações e Restituições Trabalhistas, não faz parte do Anexo IV – Demonstrativo dos Gastos com Pessoal, entretanto, não foi enviado qualquer documento comprobatório de que as despesas anteriormente contabilizadas como gastos com pessoal, no elemento de despesa 3.1.90.04.00 – Contratação por Tempo Determinado, referem-se a despesas com Indenizações e Restituições Trabalhistas, e, por essa razão, não compõem os gastos com pessoal, nos termos do inciso I do § 1º do art. 19.

Assim, considerando que os argumentos da defesa não alteraram a análise técnica de fls. 226 e 227, a Unidade Técnica ratificou aquela análise, onde ficou consignado que o Município e o Poder Executivo não obedeceram aos limites percentuais estabelecidos no inciso III do art. 19 e na alínea “b” do inciso III do art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, tendo sido aplicados **60,57%** e **58,70%**, respectivamente, da Receita Base de Cálculo.

Além disso, a Unidade Técnica verificou que as despesas com pessoal do Município de Espinosa e do Poder Executivo, no primeiro semestre de 2013, corresponderam a 81,68% e 79,67%, respectivamente, conforme demonstrativo à fl. 98, extraído do SIACE/LRF, resultando em excedente ainda maior, em relação aos correspondentes limites de 60% e 54,00%. Constatou, pois, que a situação evidenciada contraria frontalmente a exigência contida no *caput* do art. 23 da referida Lei Complementar nº 101, de 2000, de que o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 (um terço) no primeiro, com adoção, entre outras, das providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição da República.

A propósito, consoante retrata o relatório de gestão fiscal do segundo quadrimestre de 2013, também extraído do SIACE/LRF, cópia anexa, a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o índice de 84,93% da receita base de cálculo, o que evidencia, de fato, o descumprimento do art. 23 do referido diploma legal.

Nesse contexto, considero irregulares e de responsabilidade do gestor o excesso verificado nos dispêndios com pessoal, no âmbito do Município e do Poder Executivo, situação que se reverbera no exercício financeiro seguinte, podendo comprometer gestões subsequentes, e cuja prática afronta as disposições regulamentares da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Registro, na oportunidade, que, no tocante ao Poder Legislativo, foi cumprido o limite percentual estabelecido para as despesas com pessoal na alínea “a” do inciso III do art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, tendo sido aplicado **1,87%** da receita base de cálculo.

DOS DEMAIS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da Unidade Técnica, ressei que foram cumpridos:



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

- a) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (**29,94%**) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (**23,57%**); apurados após os ajustes promovidos, conforme explicitado às fls. 33/38 e 39/44, respectivamente;
- b) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (**7,00%**).

Registro, no entanto, que todos os percentuais acima destacados poderão sofrer alterações quando forem examinados os correspondentes atos de ordenamento de despesas, por meio das ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal de Contas na municipalidade.

Recomendo **ao atual gestor** que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade a cabal observância das instruções normativas deste Tribunal, mormente as relativas ao municiamento de informações ao SIACE/PCA.

III – CONCLUSÃO

Com fundamento nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC nº 12, de 2008 (RITCEMG), voto pela emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas anuais prestadas pelo **Sr. João Alves Miranda, Prefeito do Município de Espinosa, no exercício financeiro de 2012**, em decorrência de excesso verificado no dispêndio com pessoal, no âmbito do Município e do Poder Executivo Municipal, cujos índices de 60,57% e 58,70%, apurados, extrapolaram os limites de 60,00% e 54,00% impostos pelo inciso III do art. 19 e pela alínea “b” do inciso III do art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e, ainda, por não ter sido observado o disposto no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, porquanto comprovada a não recondução dos referidos gastos aos limites estabelecidos.

Registro que foi verificada a regularidade na abertura e execução dos créditos orçamentários e adicionais e foram observados os índices e limites constitucionais e legais examinados, relativos à aplicação de recursos no ensino e na saúde, bem como às despesas com pessoal do Poder Legislativo (limite setorial) e ao repasse de recursos à Câmara Municipal, sendo que todos os percentuais apurados poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

Recomendo **ao atual gestor** que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos do Tribunal, os quais deverão ser disponibilizados a esta Corte mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade, e que determine ao responsável pelo **Serviço Municipal de Contabilidade** a cabal observância às instruções normativas deste Tribunal, mormente as relativas ao municiamento de informações ao SIACE/PCA.

E ainda, que promova adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais adequada a realidade municipal, devendo ser compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução.

Ao responsável pelo **Órgão de Controle Interno**, recomendo o acompanhamento da gestão municipal, a teor do que dispõe o art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.



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

Considerando que o descumprimento das disposições contidas no inciso III do art. 19, na alínea “b” do inciso III do art. 20 e no art. 23, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, constituem grave infração à norma legal, determino encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado da decisão, ao Ministério Público junto ao Tribunal para a adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência constitucional e legal.

Registro que a manifestação deste Colegiado sob a forma 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.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, determino que os autos sejam encaminhados diretamente ao arquivo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON MASSARIA.)