



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

Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

**887106**, PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL, Prefeitura de Espinosa, 2012.

Parte(s): João Alves Miranda

Procurador(es) constituído(s): Camila Kelly Moreira Lima – OAB/MG 115962 e José Miguel de Souza Vieira Filho

MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

Sessão: 04/11/2014

**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, com fulcro no inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008, c/c inciso III do art. 240 da Resolução TC n. 12/2008, 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. 2) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao Órgão de Controle Interno. 3) Determina-se 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. 4) Determina-se o arquivamento dos autos após cumpridas as disposições regimentais e findos os procedimentos previstos. 5) Decisão unânime.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

(conforme arquivo constante do SGAP)

**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 / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

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 municiamento 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,



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

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

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.

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.



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

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

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 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,



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

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

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, ressaltou-se que foram cumpridos:

- 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



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

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

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.

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



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

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.)

RAC/Cf