



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO: 16/02/12

RELATOR: AUDITOR GILBERTO DINIZ

PROCESSO Nº 709730 – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

PROCURADORA PRESENTE À SESSÃO: MARIA CECÍLIA BORGES

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO: 709.730

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

MUNICÍPIO: JAÍBA

PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2005

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Jaíba, relativa ao exercício financeiro de 2005.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, foram constatadas irregularidades que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Wellington Pacífico Campos de Lima**, que não se manifestou, conforme Certidão à fl. 32, embora tenha comparecido ao Tribunal, quando lhe foi franqueada vista dos autos e fornecidas as cópias de peças processuais solicitadas, fl. 30.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 41/44, opinou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação, com ressalvas, das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos sob a ótica da Resolução TC nº 04/2009, de 30.5.2009, observados os termos da Deliberação Normativa nº 02/2009, alterada pela de nº 01/2010, e da Ordem de Serviço nº 07/2010, e tendo em vista a falta de manifestação do prestador, passo ao exame das irregularidades evidenciadas no exame técnico inicial.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM A DEVIDA COBERTURA LEGAL:

a) A Unidade Técnica apontou, às fls. 07/08, que o Município procedeu à abertura de **créditos suplementares** no valor de **R\$1.000.000,00 sem a devida cobertura legal**, o que contraria o disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

Conforme se extrai do “Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários”, à fl.20, foram abertos créditos suplementares no montante de R\$6.000.000,00, com fonte de recursos atrelada à anulação de dotação, tendo como base legal a autorização contida na **Lei Orçamentária Anual nº 457/2004**. No entanto o gestor informou, conforme demonstrativo à fl. 19, que o limite autorizado no citado diploma foi de R\$5.000.000,00, equivalente a 40% das dotações orçamentárias, resultando na abertura de créditos sem a devida autorização legal no valor de R\$1.000.000,00.

Diante disso, pode-se concluir ter o prestador, no exercício financeiro de 2005, movimentado, entre umas e outras dotações, créditos orçamentários da ordem de R\$6.000.000,00, ou melhor, ter promovido alteração do orçamento no percentual total de 48,00%, contra os 40% legalmente autorizados.

No que se refere à **execução**, ou não, dos citados créditos suplementares abertos além daqueles autorizados originalmente na lei de meios ou por leis outras, valho-me, neste caso, de alguns dispositivos legais e demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários para esclarecimento da questão, conforme passo a expor.

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

Vale dizer, acerca do reconhecimento da despesa pública, que o art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64 estabelece que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, implicação essa decorrente da adoção do regime de competência para a contabilização da despesa, o que foi reiterado nas disposições do inciso III do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 4/5/00, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, existem algumas peculiaridades a serem consideradas, a começar pelas despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro de cada ano, reconhecidas no passivo financeiro como restos a pagar e que, nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/64, são classificados como **processados** (liquidados) e **não processados** (não liquidados). Na sua essência, essa classificação diferencia os restos a pagar apenas quanto ao estágio atingido no processamento da despesa.

Nos processados, o implemento de condição, verificado na fase de liquidação, reconhece o direito do credor em sua plenitude; nos não processados, exige-se o registro de um passivo provável, por estar sujeito a um implemento de condição. Logo, ambos representam assunção de obrigação, que constitui fato diminutivo do patrimônio do Município, conclamando do gestor a observância e a manutenção do equilíbrio fiscal, ainda que a obrigação assumida, em relação aos não processados, esteja sujeita a confirmação no exercício seguinte.

Daí o porquê da obrigatoriedade do registro dessas despesas no exercício financeiro em que foram empenhadas.

Utilizando-se os dados contidos no Balanço Orçamentário extraído do SIACE/PCA, ora anexado, constata-se a previsão orçamentária de R\$18.416.265,52, composta por R\$12.500.000,00 decorrentes da previsão inicial estabelecida na LOA, mais os créditos adicionais legalmente abertos por excesso de arrecadação efetivamente constatado no exercício de R\$5.916.265,52. Movimentados esses créditos, verifica-se **o empenhamento de gastos no total de R\$18.483.367,32**, ou seja, os empenhos foram superiores

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

ao total de créditos autorizados, irregularidade que será abordada em tópico específico.

Fato é que os créditos irregulares em questão de R\$1.000.000,00 estão incluídos no total de créditos autorizados na LOA, de R\$12.500.000,00, uma vez que decorreram da movimentação interna das dotações inicialmente previstas, especificamente com base na anulação de dotações.

Isso posto, torna-se forçoso concluir que, se o gestor executou despesas no valor total previsto na LOA (R\$12.500.000,00) mais todo o excesso de arrecadação do período, também executou o valor decorrente da irregularidade constatada, de R\$1.000.000,00, uma vez que essas dotações compunham o crédito orçamentário total de R\$12.500.000,00 cujas rubricas de despesa inicialmente determinadas tiveram a destinação alterada para outras dotações, sem que houvesse a respectiva autorização legal.

Conclui-se, assim, ter o gestor aberto e executado **créditos sem autorização legal** da ordem de **R\$1.000.000,00**, representando **5,43%** do total orçado (R\$18.416.265,52), ou de outra forma, **5,41%** da despesa total executada (R\$18.483.367,32).

Posto isso, são irregulares e de responsabilidade do prestador a **abertura e execução de créditos suplementares sem autorização legal** no montante de **R\$1.000.000,00**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS:

A Unidade Técnica apontou, ainda, às fls. 07/08, que foram abertos **créditos suplementares** no valor de **R\$364.334,48 sem recursos disponíveis**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

Saliento que, de acordo o Balanço Orçamentário apresentado no SIACE/PCA, o excesso de arrecadação apurado no exercício sob análise foi de R\$5.916.265,52. Entretanto, o “Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários”, à fl. 20, demonstra a abertura de créditos atrelados a essa

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

fonte de recursos no montante de R\$6.280.600,00, resultando na irregularidade apontada.

Entendo que a efetiva **execução** de despesas sem recursos disponíveis é comprovada por meio de análise do Balanço Orçamentário, que, *in casu*, demonstra déficit na execução orçamentária (receita arrecadada (-) despesa executada) da ordem de R\$67.101,80.

No caso sob exame, a arrecadação ultrapassou os limites previstos para o exercício, porquanto a receita arrecadada no exercício financeiro foi de R\$18.416.265,52, e a previsão inicial foi de R\$12.500.000,00. Já a despesa executada, R\$18.483.367,32, foi superior à receita arrecadada, R\$18.416.265,52, em R\$67.101,80, o que leva à conclusão de que a execução de despesas sem recursos disponíveis acarretou desequilíbrio financeiro no exercício sob exame.

À vista das razões expendidas, são irregulares e de responsabilidade do prestador a **abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis** no montante de **R\$364.334,48** dos quais **foram executados, pelo menos, R\$67.101,80**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

Somado a essas irregularidades, e mesmo diante da análise perfunctória da execução orçamentária, outras ocorrências também 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 de 1988, que prescreve rigoroso sistema de planejamento da atuação governamental, ao determinar que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165).

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

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 4.320/64, 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 Complementar nº 101/00, 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 **Jaíba**, 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.

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

Assim, impõe-se recomendar 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, devendo ser compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução.

Proponho, ainda, recomendação ao responsável pelo **Controle Interno** acerca do 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 de 1988.

DOS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da Unidade Técnica de fls. 09/11, ressaí que foram cumpridos:

- a) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino **(29,36%)** e às Ações e Serviços Públicos de Saúde **(17,57%)**;
- b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal **(34,31%, 31,85% e 2,46%,** correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente); e
- c) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República de 1988 referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo **(7,15%)**.

No tocante à apuração dos percentuais de gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, a Unidade Técnica excluiu as receitas apropriadas nas rubricas 1721.0904 e 1721.0905, no total de R\$104.634,85, por não comporem a receita base de cálculo. Salientou, contudo, que as alterações não repercutiram nos índices constitucionalmente exigidos, apenas alterou os índices informados de 29,08% (educação) e de 17,40% (saúde), para 29,36% e 17,57%, respectivamente.

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

Registra-se, no entanto, que esses percentuais 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.

III – CONCLUSÃO

Com fundamento nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102/08 c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC 12/08 (RITCEMG), proponho a emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas anuais prestadas pelo **Sr. Wellington Pacífico Campos de Lima, Prefeito do Município de Jaíba, no exercício financeiro de 2005**, tendo em vista:

- a) a **abertura e execução de créditos suplementares** no valor de **R\$1.000.000,00 sem autorização legal**, com violação ao disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64; e
- b) a **abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis** no montante de **R\$364.334,48**, dos quais **foram executados, pelo menos, R\$67.101,80**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

Saliento que, na prestação de contas apresentada, foram observados os limites correspondentes ao repasse de recursos ao Poder Legislativo e às despesas com pessoal, bem como os índices constitucionais relativos às aplicações de recursos no ensino e na saúde, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

Proponho recomendação ao **atual gestor** para 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.

Recomendo, também, 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

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

quais deverão ser disponibilizados a esta Corte mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade. E, ainda, que determine ao **responsável pelo Serviço de Contabilidade** estrita observância no preenchimento dos relatórios do SIACE/PCA, objetivando evitar reincidência de divergências que comprometam a fidedignidade dos demonstrativos e a validade das informações prestadas a este Tribunal.

Ao responsável pelo **Órgão de Controle Interno**, recomenda-se o acompanhamento da gestão municipal, a teor do que dispõe o art. 74 da Constituição da República de 1988, 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 a **abertura e execução de créditos adicionais sem autorização legal e sem recursos disponíveis** constituem grave infração à norma legal, proponho o 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 em sede 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, proponho que os autos sejam encaminhados diretamente ao **arquivo**.

Essa é a proposta de decisão que submeto ao Colegiado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS



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

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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