

## PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL N. 729584

**Procedência:** Prefeitura Municipal de Sacramento

**Exercício:** 2006

**Responsável:** Joaquim Rosa Pinheiro

**MPTC:** Glaydson Santo Soprani Massaria

**RELATOR:** CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

### EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. DESCUMPRIMENTO DO INCISO VII DO ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IRREGULARIDADE. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO. DESPESAS COM PESSOAL. CUMPRIMENTO. PARECER PRÉVIO. REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

O descumprimento do inciso VII do art. 167 da Constituição da República enseja a emissão de parecer prévio pela rejeição de contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo municipal.

### PARECER PRÉVIO

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

**31ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 26/10/2017**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

### I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Sacramento, relativa ao exercício financeiro de 2006.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, às fls. 6 a 22, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Joaquim Rosa Pinheiro**, que se manifestou, conforme documentação de fls. 28 a 49.

A Unidade Técnica, às fls. 51 a 55, promoveu o exame da defesa, concluindo pela aplicação do disposto no inciso III do art. 240 do Regimento Interno desta Corte.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 56 a 59, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas.

É o relatório, no essencial.

### II – FUNDAMENTAÇÃO

Examinados os autos sob a ótica da Resolução TC nº 04, de 2009, e observados os termos da Decisão Normativa nº 02, de 2009, alterada pela de nº 01, de 2010, manifesto-me conforme a seguir.

### Da Execução Orçamentária

DOS CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM COBERTURA LEGAL

A Unidade Técnica apontou, à fl. 7, que o Município procedeu à abertura de créditos suplementares, no valor de R\$10.801.845,47, sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

De acordo com o estudo técnico, o Município possuía autorização na Lei Orçamentária Anual – LOA para abertura de créditos suplementares no montante de R\$8.818.500,00 (25% da despesa fixada). No entanto, o gestor demonstrou ter promovido a abertura de créditos suplementares, com base na autorização contida na LOA, no montante de R\$19.620.345,47, resultando, assim, no apontamento de irregularidade.

O defendente alegou, inicialmente, que o Município apresentou resultado superavitário na execução orçamentária do exercício em análise, tendo apurado considerável excesso de arrecadação.

Alegou, em seguida, que a Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei Municipal nº 984, de 2005 – fls. 45 a 49) autorizou, no art. 5º, ao Poder Executivo a anular, parcial ou totalmente, dotações do orçamento ali aprovado, para serem usadas como fonte de recursos à abertura de créditos adicionais, nos termos do inciso III do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, sem que tal autorização estivesse vinculada ao limite de 25% definido no art. 7º da referida LOA. Ante a constatação desse fato, entendeu que o apontamento decorreu de falha técnica-legislativa, porquanto a LOA deixou de inserir adequadamente (no art. 7º) o elenco de fontes de recursos passíveis de serem utilizadas na abertura de créditos adicionais.

O defendente concluiu que a falha meramente formal, em desobediência aos requisitos necessários para a abertura de créditos adicionais, é incapaz de conferir ilegitimidade à gestão. Ressaltou que o servidor público ou aquele que exerce função pública somente poderá ser responsabilizado se agir com dolo ou causar prejuízo ao erário, entendendo que, no caso, não se configurou essa situação.

A Unidade Técnica, no reexame de fls. 51 a 55, ratificou o estudo inicial, considerando que as alegações e documentos apresentados pela defesa foram insuficientes para sanar o apontamento.

Observe, inicialmente, que, na peça de defesa, foram destacados os artigos 5º e 7º da LOA, que dispõem:

Art. 5º O Poder Executivo fica autorizado a:

(...)

II - anular, parcial ou totalmente, dotações do presente orçamento para serem usadas como fonte de recursos à abertura de créditos adicionais, nos termos do artigo 43, § 1º, III, da Lei Federal nº 4.320/64.

Art. 7º Fica também autorizado a abrir créditos adicionais suplementares, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) da receita estimada, utilizando como fonte de recursos, desde que não comprometidos:

I - o excesso ou o provável excesso de arrecadação, observado a tendência do exercício;

II - o superávit financeiro do exercício anterior.

Tenho que a manifestação técnica se fundamentou no entendimento de que as disposições do inciso II do art. 5º da LOA caracterizam a abertura ilimitada de crédito, porquanto não estabeleceram percentual limitativo para a autorização ali contida, prática essa condenada pelo inciso VII do art. 167 da Constituição da República.

Ao examinar o diploma legal contestado, verifico que, de fato, os termos dos artigos 5º e 7º da LOA deveriam ter sido unificados, conjugando, em um só limite percentual, toda a gama

de recursos habitualmente utilizados para a abertura, efetivamente autorizada, de créditos adicionais.

Na forma em que foi redigido, o art. 5º tende a ser interpretado como concessão ilimitada de créditos.

Concretamente, o mencionado art. 5º autoriza a anulação parcial ou total de dotações para fins de abertura de créditos adicionais, ficando obviamente subentendido que tal autorização não excede o montante aprovado. No entanto, esse dispositivo fere a boa prática do Direito Financeiro e das Finanças Públicas, porquanto o orçamento anual é fruto de um processo de planejamento, tecnicamente conduzido, que agrega objetivos e prioridades da coletividade. Portanto, é inadmissível que todas as dotações que o compõem sejam integralmente preteridas. Embora o orçamento esteja sujeito, durante a sua execução, ao surgimento de fatos novos, não previstos na fase de elaboração, existem, nesses casos, mecanismos que permitem a correção das falhas, 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.

Para tanto, o próprio regramento constitucional vedou determinadas alterações orçamentárias, objetivando evitar que a vontade popular, manifestada na lei de meios, seja descaracterizada na sua essência, impondo ao Chefe do Executivo a plena observância desse regramento, permitindo-lhe, apenas e tão somente, promover modificações orçamentárias na fase de execução de acordo com os limites estabelecidos.

Por isso, parte significativa das normas constitucionais e legais envolvidas tem por escopo a fixação de restrições 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.

Depreende-se, do texto legal reproduzido, que a LOA contemplou a hipótese de se excluir do limite legal de suplementação, a totalidade dos créditos abertos por meio de anulação de dotação, conferindo ao gestor municipal liberalidade para movimentar os créditos originalmente concebidos, o que pode ser entendido como concessão ilimitada de créditos dada pelo Legislativo ao Executivo.

A esse respeito, o inciso VII do art. 167 da Constituição da República veda a concessão ou a utilização de créditos ilimitados. Essa salvaguarda constitucional está relacionada ao princípio do equilíbrio, porquanto a inexistência de limite para a realização de despesas, decerto, conduziria a resultados negativos e a total desequilíbrio orçamentário.

Ademais, sob o enfoque da utilização desses créditos ou da execução orçamentária, no caso específico dos autos, foram abertos créditos com fonte atrelada à anulação de dotação, com fundamento no inciso II do art. 5º da Lei Orçamentária Anual, da ordem de R\$15.434.697,47, o que equivale a 43,76% da despesa autorizada (R\$35.274.000,00), os quais acrescidos dos créditos abertos por excesso de arrecadação, de 3.745.648,00 e por superávit financeiro do exercício anterior, de R\$440.000,00, resultaram em créditos suplementares totais de R\$19.620.345,47, que representa alterações orçamentárias de 55,62% da despesa inicialmente fixada.

Vê-se, pois, que o gestor utilizou de forma desenfreada ou desarrazoada a autorização concedida ao Poder Executivo municipal pelo Poder Legislativo, o que caracterizou o descumprimento do inciso VII do art. 167 da Constituição da República, que veda a concessão ou a utilização de créditos ilimitados, pelo que entendo irregular o procedimento.

Ressalto que, em situações análogas, este Tribunal emitiu parecer prévio pela rejeição das contas de responsabilidade dos chefes do Poder Executivo de Sacramento, relativas aos

exercícios financeiros de 2003 e 2005, Processos nº 685.761 e 709.662, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão e do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, respectivamente, apreciados nas correspondentes Sessões de 24/7/2012 e 11/12/2012, da Primeira e Segunda Câmaras.

Por fim, no que concerne à **execução**, ou não, dos créditos abertos, a partir das informações extraídas do Balanço Orçamentário, cópia anexa, constatei que o responsável empenhou despesas no total de R\$38.270.076,33, a título de créditos orçamentários e suplementares, sendo que o total de créditos autorizados no exercício foi da ordem de R\$39.459.648,00, o que demonstra que os créditos abertos foram executados em sua quase totalidade.

## **Dos Índices e Limites Constitucionais e Legais**

### **Do repasse à Câmara Municipal**

À fl. 8, foi apurado o índice de 7,85%, representativo do repasse de recursos do Executivo ao Legislativo, no exercício de 2006, decorrente de transferências no valor de R\$1.856.380,28 em confronto com a receita base de cálculo, no valor de R\$23.637.538,50, percentual então considerado regular, porquanto inferior ao limite de 8% fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição da República, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

Em inspeção *in loco*, no entanto, foi apontado, à fl. 10 do Processo nº 748.941, que o repasse à Câmara Municipal, em 2006, no valor de R\$1.989.957,00, foi percentualmente superior ao limite estabelecido naquele dispositivo constitucional.

Na defesa apresentada no referido processo, o gestor contestou o apontamento, tendo comprovado, à fl. 2185 dos autos da inspeção, que, relativamente ao exercício de 2006, houve devolução, ao Executivo, do valor de R\$133.576,72, correspondente à diferença entre o valor indicado pela equipe inspetora e o valor informado no SIACE/PCA (R\$1.989.957,00 – R\$1.856.380,28).

Dessa forma, tenho como regular o percentual de 7,85% verificado na análise da prestação de contas, conforme demonstrado à fl. 8 destes autos, ficando atendido o preceito estabelecido no inciso I do art. 29-A da Constituição da República, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

Recomendo ao atual gestor que determine ao setor contábil municipal toda atenção ao limite constitucional a ser obedecido nos repasses ao Poder Legislativo, observada a composição da base de cálculo de sua incidência.

### **Da Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde**

Em atendimento às disposições do parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa nº 02, de 2009, deste Tribunal, alterada pela de nº 01, de 2010, os índices constitucionais relativos à aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do **ensino** e nas ações e serviços públicos de **saúde** passaram a ser objeto de exame nos autos do processo de prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que a matéria tenha sido examinada em processo de fiscalização próprio, cujos apontamentos técnicos serão trasladados para estes autos, para fins de apreciação.

Configurada a hipótese, passo a apreciar a aplicação dos mencionados índices apurados nos autos do respectivo Processo de Inspeção Ordinária nº 748.941, do qual verifico que a receita base de cálculo, comum à aferição dos índices relativos ao ensino e à saúde, no valor de R\$27.436.822,89, conforme demonstrativo de fl. 33, não correspondeu à registrada nos Anexos I e XIV do SIACE/PCA, no valor de R\$28.224.647,47, sendo que a divergência, no valor de R\$787.824,58 decorreu do fato de a Prefeitura não ter considerado o redutor do

FPM, na contabilização da receita, conforme estudo técnico à fl. 11 do citado processo de inspeção.

No tocante à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, o valor de R\$8.307.252,32, descrito no Anexo II do SIACE/PCA, também não correspondeu ao total da documentação apresentada à inspeção, no valor de R\$8.306.952,32, da qual foram impugnados gastos no montante de R\$28.424,17, porquanto incorretamente computados como do ensino. Após a dedução desse montante, o valor remanescente de R\$8.278.528,15 foi confrontado com a receita base de cálculo, resultando na aplicação de 30,17%, configurando o cumprimento do art. 212 da Constituição da República.

Quanto à aplicação de recursos na manutenção de ações e serviços públicos de saúde, o montante da aplicação registrado no Anexo XV do SIACE/PCA, pelo valor de R\$6.338.014,74, não correspondeu ao total de R\$6.341.196,92 da documentação apresentada à inspeção, da qual foram impugnados gastos de R\$175.448,72, indevidamente computados como da saúde. Assim sendo, a aplicação convalidada somou R\$6.165.748,20, equivalentes a 22,47% da receita base de cálculo, obedecendo à exigência do art. 77 do ADCT da Constituição da República.

Considerando as alterações mencionadas, admito como corretos os índices de 30,17% e de 22,47% relativos às aplicações de recursos no ensino e na saúde, respectivamente, apurados no Processo nº 748.941, uma vez atendidos os percentuais mínimos exigidos constitucionalmente.

Cumpra salientar, por oportuno, que, na defesa apresentada às fls. 2108 a 2110 do Processo nº 748.941, o gestor responsável acatou os percentuais apurados pela equipe inspetora.

Em face da alteração dos **índices relativos ao ensino e à saúde** em cotejo aos informados no SIACE/PCA, comunique-se à **Diretoria de Controle Externo Municipal** para que promova os necessários ajustes no banco de dados inerente às contas do chefe do Poder Executivo municipal.

Recomendo ao atual gestor que determine ao responsável pelo Serviço de Contabilidade a estrita observância dos pertinentes atos normativos, que orientam para o correto preenchimento dos relatórios disponibilizados pelo sistema informatizado, objetivando evitar-se a reincidência de divergências que comprometam a fidedignidade dos demonstrativos e a validade das informações prestadas a este Tribunal.

### **Do Dispêndio com Pessoal**

Do exame da Unidade Técnica, ressaí, ainda, que foram cumpridos os limites percentuais estabelecidos para as despesas com pessoal, no inciso III do art. 19 e nas alíneas “a” e “b” do inciso III do art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, tendo sido aplicados 40,77%, 38,53%, e 2,24% da receita base de cálculo, no Município e nos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente, fl. 10.

Registro, por oportuno, que esses percentuais constitucionais e legais que não foram objeto de inspeção por esta Corte 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.

Por fim, 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.

Ao responsável pelo **Órgão de Controle Interno**, recomendo o acompanhamento da gestão municipal, a teor do que dispõe o § 1º do 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.

### III – CONCLUSÃO

Com fulcro 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 12, de 2008 (RITCEMG), voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo **Sr. Joaquim Rosa Pinheiro**, Prefeito do Município de Sacramento, no exercício financeiro de 2006, tendo em vista o descumprimento do inciso VII do art. 167 da Constituição da República, com a determinação e as recomendações constantes na fundamentação.

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 JOSÉ ALVES VIANA:

Estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acompanho.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

MR

#### CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer Prévio** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_.

Coord. Sistematização, Publicação das  
Deliberações e Jurisprudência