

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO

MUNICIPAL N. 1012963

Procedência: Prefeitura Municipal de São Francisco do Glória
Exercício: 2016
Responsável: José Bissiati Filho, Prefeito Municipal à época
Procurador: Lucas Luciano Furtado de Miranda – OAB/MG 115.824
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

1. A abertura de Créditos Adicionais sem recursos disponíveis contraria o disposto no inciso V do art. 167 da Constituição da República/88 e o art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64 c/c o art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000.
2. A realização de despesas acima dos créditos concedidos contraria o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição da República/88 e o art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64.
3. O Relatório de Controle Interno, elaborado em conformidade com os normativos deste Tribunal, deve ser encaminhado junto à Prestação de Contas Anual.
4. Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

32ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 30/10/2018

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de São Francisco do Glória, exercício de 2016, sendo responsável o Senhor José Bissiati Filho, Prefeito Municipal à época, fl.02.

O Órgão Técnico, na análise inicial de fls. 02/62, apontou a ocorrência de irregularidades, conforme sintetizado às fls. 13/14.

Em 10/04/2018, foi concedida vista ao interessado para que apresentasse defesa acerca dos apontamentos constantes do relatório técnico de fls. 02/62, conforme despacho de fl. 63.

O Senhor José Bissiaty Filho manifestou-se nos termos da documentação juntada às fls. 66/85, a qual foi analisada pelo Órgão Técnico às fls. 88/122.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em seu parecer de fls. 123/126v, em virtude da autorização concedida ao Poder Executivo para suplementar dotações em até 25% do orçamento aprovado, manifestou-se no sentido de:

(...)

9. A unidade técnica não considerou esse fato como irregularidade. Entretanto, o Ministério Público de Contas entende que a autorização de abertura de crédito suplementar em percentual de 25% (vinte e cinco por cento) representa deixar ao livre arbítrio do Poder Executivo alterar grande parte do orçamento público municipal.

10. Cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 previu, nos arts. 165 a 169, um sistema complexo para aprovação das leis orçamentárias brasileiras, fazendo com que o orçamento público, instrumento por meio do qual se determinam as ações governamentais tendentes à consecução do interesse público e dos objetivos da República Federativa do Brasil, fosse expressão da vontade popular. Assim, autorizar que o Chefe do Poder Executivo altere significativamente o orçamento aprovado pelo Legislativo configuraria ofensa à independência e harmonia entre os Poderes, além de evidente falta de planejamento das contas públicas. Nesse sentido leciona Caldas Furtado:

“A ordem jurídico-orçamentária é lacunosa no que se refere à regulamentação do procedimento de autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares. Isso não implica tolerância com abusos resultantes de autorizações desenfreadas; em tempos de regime de gestão fiscal responsável a Lei Complementar n.101/00 (LRF) exige ação planejada na Administração Pública (art. 1º, §1º). O certo é que, quanto maior for o percentual autorizado na lei orçamentária acima da expectativa de inflação, maior será a evidência de falta de planejamento, organização e controle do ente da Federação; esses elementos são reveladores de uma gestão política inaceitável.

Importa dizer que o verdadeiro fundamento do artigo 165, §8º, da Lei Maior é possibilitar ao Poder Executivo corrigir monetariamente o orçamento, que é expresso em valores correntes (em reais); engana-se quem pensa que a vontade constitucional é neutralizar a rigidez orçamentária. **Em época de inflação galopante, justifica-se a autorização para abertura de créditos adicionais em percentuais equivalentes; agora que o País vive momentos de baixa inflação, são inadmissíveis essas autorizações em percentuais elevados.**

Para que se tenha idéia de razoável percentual estipulado como limite, a Lei Orçamentária da União para 2007 (Lei n. 11.451/07) previu 10% (dez por cento) do respectivo valor, como limite para suplementação de dotações consignadas a cada subtítulo (...)”

11. No contexto probatório dos autos, o Ministério Público de Contas entende ser inconstitucional o dispositivo da lei que permite tamanha faixa de manobra orçamentária, devendo o Tribunal de Contas, incidentalmente, reconhecer a invalidade constitucional do artigo 42 da Lei municipal n. 1.168, de 16 de dezembro de 2015, e considerar ilegais todas as despesas realizadas nos valores nele amparadas, sem aplicação de multa ao gestor municipal por se tratar de emissão de parecer prévio.

Diante da inserção de autorização na LOA para suplementação de dotações em percentual considerado elevado e, ainda, da constatação de que ocorreram despesas excedentes e que foram abertos Créditos Adicionais sem recursos disponíveis, manifestou-se aquele *Parquet*

pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Este é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar de Inconstitucionalidade:

No tocante à manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal no sentido de que a autorização inserida na Lei Orçamentária Anual para suplementação de dotações em percentual de 25% é inconstitucional, destaco que, nos casos em que foi constatada inserção de autorização na própria LOA para abertura de Créditos Suplementares em até 30% do orçamento aprovado, tenho considerado regular o procedimento. Já nos casos de autorização em percentual igual ou superior a 30%, tenho recomendado ao atual Chefe do Poder Executivo que, doravante, na elaboração das propostas orçamentárias, adote medidas necessárias ao aprimoramento do planejamento, de tal modo que o orçamento possa traduzir a realidade municipal, evitando-se, no decorrer de sua execução, a suplementação expressiva de dotações, o que descaracteriza a peça orçamentária e, ainda, coloca em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados.

Destaco, ainda, que esses procedimentos se encontram alinhados com o entendimento firmado por esta Câmara ao apreciar casos similares¹.

Em sendo assim, não acolho o requerimento do *Parquet* para instauração de incidente de inconstitucionalidade e passo à análise do mérito.

Mérito:

Considerando o disposto na INTC n. 04/2016 e na Ordem de Serviço n. 01/2017, observados os termos da Resolução TC n. 04/2009, para fins de emissão de parecer prévio, destaco a seguir:

Dispositivo	Exigido	Apurado
1. Créditos Adicionais (fls. 02v/04v; 13/13v e 89/93)	Atendimento ao inciso II, V e VII do art. 167 da CR/88 e arts. 42, 43 e 59 da Lei Federal 4.320/64	Não atendido Vide abaixo
2. Repasse ao Poder Legislativo (fl. 05)	Máximo de 7% do somatório dos recursos previstos no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CR/88 (art. 29-A, inciso I – CR/88)	6,70%
3. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (fls. 05v/07; 13v e 94/96)	Mínimo de 25% dos Impostos e Transferências (art. 212 – CR/88)	25,97% Vide abaixo

¹ Prestações de Contas Municipais n.: 912559; 958556; 958814; 1031553 e 1015875.

4. Ações e Serviços Públicos de Saúde (fls. 07v/09v)	Mínimo de 15% dos Impostos e Recursos (art. 77, III – ADCT/88), não havendo valor residual do exercício anterior a ser aplicado.	15,35%
5. Despesa Total com Pessoal (fls. 10/12)	Máximo de 60% da Receita Corrente Líquida (art. 19, III e art. 20, III, “a” e “b”, arts. 23 e 66 da LC 101/2000), sendo:	47,46%
	54% - Poder Executivo	44,33%
	6% - Poder Legislativo	3,13%
6. Controle Interno (fl. 12v e 13v)	Art. 2º, <i>caput</i> , e §2º, art. 3º, <i>caput</i> e § 2º, e art. 6º, § 2º da INTC 04/16	Vide abaixo

Registro que **foram atendidas as exigências constitucionais e legais** acima especificadas, quanto aos itens 2, 3, 4 e 5, considerando as ocorrências a seguir destacadas:

Item 1. Créditos Adicionais:

O Órgão Técnico informou, à fl. 04, que foram abertos Créditos Suplementares/Especiais sem recursos disponíveis, no valor de R\$1.314.280,07 (Um milhão, trezentos e quatorze mil, duzentos e oitenta reais e sete centavos), contrariando o disposto no art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64 c/c o parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000.

Informou, ainda, que, embora as despesas empenhadas (R\$16.421.691,12) não tenham superado os créditos concedidos (R\$20.430.587,08), ao verificar a execução dos créditos orçamentários, constatou-se despesas excedentes no valor de R\$1.132.796,73.

Informou, também, que o Poder Executivo de São Francisco do Glória foi autorizado, na própria LOA, a suplementar dotações em até 25% do orçamento aprovado.

Visando esclarecer o apontamento técnico acerca da abertura de Créditos Adicionais sem recursos disponíveis, o defendente alegou, à fl. 67, em síntese, que o saldo apurado no Balanço Patrimonial (fls. 71/72) é muito superior ao valor utilizado. Já em relação às despesas excedentes, não se manifestou.

O Órgão Técnico, após análise da justificativa apresentada pelo Defendente, manifestou-se, à fl. 91v, no sentido de que a esta não foi suficiente para sanar a irregularidade acerca da abertura de Créditos Adicionais sem recursos disponíveis, senão vejamos:

(...)

Em pesquisa no sistema SICOM, realizado por este Órgão Técnico, constatou-se divergência entre o Balanço Patrimonial extraído da contabilidade da Prefeitura e aquele extraído do SICOM, fl. 71/72 e 119/120.

Considerando o Balanço Patrimonial apresentado pelo Defendente, fl. 71/72, constata-se um Superávit Financeiro na ordem de R\$6.908.638,23 (Seis milhões, novecentos e oito mil, seiscentos e trinta e oito reais e vinte e três centavos).

Ocorre, entretanto, que o Município de São Francisco do Glória possui, em sua organização político/administrativa, o Instituto de Previdência municipal, onde consta

saldo financeiro na ordem de R\$7.225.768,76 (Sete milhões, duzentos e vinte e cinco mil, setecentos e sessenta e oito reais e setenta e seis centavos), conforme apuração, fl. 97/102.

(...)

Por todo o exposto, conclui-se que o Município de São Francisco do Glória não possuía recursos disponíveis para fazer face aos créditos abertos por Superávit Financeiro.

Assim, fica mantido o apontamento da inicial.

(...)

Quanto às despesas excedentes, o Órgão Técnico manteve o apontamento inicial em virtude de o defendente não ter apresentado qualquer justificativa acerca do assunto, fl. 93.

Ressaltou que as despesas excedentes, no valor de R\$1.132.796,73 (Um milhão, cento e trinta e dois mil, setecentos e noventa e seis reais e setenta e três centavos), representaram 5,9% das despesas orçadas (R\$19.116.307,00).

Voto: Tendo em vista que restou demonstrado que o Superávit Financeiro do exercício de 2015 refere-se ao Instituto de Previdência Municipal de São Francisco do Glória, acolho a manifestação do Órgão Técnico e considero irregular a abertura de Créditos Adicionais sem recursos disponíveis, pelo Poder Executivo, no valor de R\$1.314.280,07 (Um milhão, trezentos e quatorze mil, duzentos e oitenta reais e sete centavos).

No que tange ao apontamento técnico acerca das **despesas excedentes**, cabe ressaltar inicialmente que a abertura de créditos adicionais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, como gestor do Orçamento Municipal². Já a execução do orçamento é de responsabilidade do gestor de cada Poder³, Órgão e Entidade.

No caso sob análise, restou demonstrado, às fls. 18/20v, que, do total das despesas excedentes (R\$1.132.796,73), R\$248.116,95(duzentos e quarenta e oito mil, cento e dezesseis reais e noventa e cinco centavos) se referem ao Poder Executivo e R\$884.679,78(Oitocentos e oitenta e quatro mil, seiscentos e setenta e nove reais e setenta e oito centavos) se referem ao Instituto de Previdência Municipal.

Tendo em vista que as despesas executadas pelo Poder Executivo além dos créditos autorizados (R\$248.116,95) representam 1,298% do orçamento aprovado (R\$19.116.307,00), considero irregular o procedimento.

No que tange às despesas excedentes do Instituto de Previdência Municipal (R\$884.679,78), considerando que o Prefeito Municipal não tem controle sobre a execução orçamentária dos recursos destinados ao RPPS, afasto a impropriedade apontada pelo Órgão Técnico.

Acerca do assunto, destaco entendimento firmado por esta Câmara ao apreciar os autos de Prestação de Contas n. 1012059⁴, quando, ao constatar a ocorrência de despesas excedentes no âmbito do RPPS, aplicou o princípio da razoabilidade para deixar de considerar a falha como causa de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Tendo em vista que, no presente caso, permanece o registro de despesas excedentes, em afronta ao disposto no inciso II do art. 167 da Constituição da República de 1988 e no art. 59

² Consulta n. 723995 – Sessão Plenária de 03/10/2007

³ Processo n. 987687 – PCA de Faria Lemos/2015 – Sessão da Segunda Câmara de 09/11/2017

⁴ Processo n. 1012059 – PCA de Conceição das Alagoas/2015 – Sessão da Segunda Câmara de 10/05/2018

da Lei 4.320/64, determino à Diretoria de Controle Externo dos Municípios que inclua esta ocorrência na matriz de risco integrante do planejamento de futuras ações de fiscalização no Município de São Francisco do Glória.

Determino, ainda, que o atual gestor do RPPS de São Francisco do Glória seja cientificado acerca desta ocorrência, para que tome as medidas necessárias à adequada execução da parcela do orçamento municipal que lhe couber, visando ao atendimento dos dispositivos legais que regem a matéria.

Diante do exposto, considero irregular a abertura de Créditos Adicionais sem recursos disponíveis no montante de R\$1.314.280,07 (Um milhão, trezentos e quatorze mil, duzentos e oitenta reais e sete centavos), bem como a realização de despesas excedentes pelo Poder Executivo de São Francisco do Glória, no valor de R\$248.116,95 (Duzentos e quarenta e oito mil, cento e dezesseis reais e noventa e cinco centavos), por infringência, respectivamente, ao disposto no inciso V do art. 167 da CR/88 e art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64 c/c o art. 8º da LC n. 101/2000; inciso II do art. 167 da CR/88 e art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64.

Item 6. Controle Interno:

O Órgão Técnico informou que não foi enviado Relatório de Controle Interno, não atendendo ao disposto no § 2º do art. 2º da INTC n. 04/2016, fls.12v e 13v.

O defendente não se manifestou acerca desse apontamento.

Voto: Considero irregular a falta de apresentação do Relatório de Controle Interno, contudo, no meu entender, tal ocorrência por si só não tem o condão de macular as contas.

Ademais, 2016 foi o primeiro exercício em que este Tribunal exigiu o envio desse relatório junto à Prestação de Contas.

Assim, deixo de responsabilizar o gestor e recomendo ao Chefe do Poder Executivo Municipal, bem como ao titular do setor responsável, que, doravante, adotem medidas visando à elaboração de Relatório de Controle Interno conclusivo, bem como seu encaminhamento a este Tribunal.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, não obstante terem sido observados os limites de gastos com Ensino, Saúde e Pessoal, bem como de repasse à Câmara Municipal, voto pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas do Senhor José Bissati Filho, Prefeito do Município de São Francisco do Glória no exercício de 2016, nos termos do inciso III do art. 45 da LC 102/2008, tendo em vista que: **a)** foram abertos Créditos Adicionais sem recursos disponíveis, no valor de R\$1.314.280,07 (Um milhão, trezentos e quatorze mil, duzentos e oitenta reais e sete centavos), em afronta ao disposto no inciso V do art. 167 da CR/88 e o art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64 c/c o art. 8º da LC n. 101/2000; **b)** foram realizadas despesas acima dos créditos concedidos, pelo Poder Executivo, no montante de R\$248.116,95(Duzentos e quarenta e oito mil, cento e dezesseis reais e noventa e cinco centavos), em afronta ao disposto no inciso II do art. 167 da CR/88 e art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64.

Registro que, em atendimento às disposições do parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa n. 02/2009 deste Tribunal, alterada pela de n. 01/2010, os índices constitucionais relativos à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e em Ações e Serviços Públicos de Saúde passaram a ser objeto de apreciação nos autos do processo de prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que as matérias tenham sido examinadas

em processo de fiscalização próprio. Informo que, *in casu*, não foi realizada inspeção nessa municipalidade referente ao exercício de 2016 em apreço, conforme pesquisa junto ao SGAP, permanecendo, assim, os índices indicados na fundamentação deste voto, apurados com base nos dados apresentados na prestação de contas anual. Esclareço, todavia, que os índices ora apresentados poderão vir a sofrer alterações em virtude das ações de fiscalização desta Corte.

Ressalto 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.

Finalmente, quanto aos demais dados referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício de 2016, enviados por meio do SICOM pela Chefe do Poder Executivo de São Francisco do Glória, considerando as diretrizes e os procedimentos vigentes nesta Casa relativos à análise e ao processamento das prestações de contas anuais, deverão ser observados pela Diretoria de Controle Externo dos Municípios para fins de planejamento de auditorias e inspeções.

Intime-se.

Cumpridas as disposições regimentais e findos os procedimentos previstos, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **D**) emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas do Sr. José Bissiaty Filho, Prefeito do Município de São Francisco do Glória no exercício de 2016, nos termos do inciso III do art. 45 da LC 102/2008, não obstante terem sido observados os limites de gastos com Ensino, Saúde e Pessoal, bem como de repasse à Câmara Municipal, tendo em vista que: **a**) foram abertos Créditos Adicionais sem recursos disponíveis, no valor de R\$1.314.280,07 (Um milhão, trezentos e quatorze mil, duzentos e oitenta reais e sete centavos), em afronta ao disposto no inciso V do art. 167 da

CR/88 e o art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64 c/c o art. 8º da LC n. 101/2000; **b)** foram realizadas despesas acima dos créditos concedidos, pelo Poder Executivo, no montante de R\$248.116,95 (Duzentos e quarenta e oito mil, cento e dezesseis reais e noventa e cinco centavos), em afronta ao disposto no inciso II do art. 167 da CR/88 e art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64; **II)** registrar que, em atendimento às disposições do parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa n. 02/2009 deste Tribunal, alterada pela de n. 01/2010, os índices constitucionais relativos à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e em Ações e Serviços Públicos de Saúde passaram a ser objeto de apreciação nos autos do processo de prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que as matérias tenham sido examinadas em processo de fiscalização próprio; **III)** informar que, *in casu*, não foi realizada inspeção nessa municipalidade referente ao exercício de 2016 em apreço, conforme pesquisa junto ao SGAP, permanecendo, assim, os índices indicados na fundamentação, apurados com base nos dados apresentados na prestação de contas anual; **IV)** esclarecer, todavia, que os índices ora apresentados poderão vir a sofrer alterações em virtude das ações de fiscalização desta Corte; **V)** ressaltar que a manifestação do 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; **VI)** determinar que Diretoria de Controle Externo dos Municípios observe, para fins de planejamento de auditorias e inspeções, os demais dados referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício de 2016, enviados por meio do SICOM pela Chefe do Poder Executivo de São Francisco do Glória, considerando as diretrizes e os procedimentos vigentes nesta Casa relativos à análise e ao processamento das prestações de contas anuais; **VII)** determinar a intimação do responsável; e, **VIII)** determinar, por fim, que, cumpridas as disposições regimentais e findos os procedimentos previstos, sejam arquivados os autos.

Plenário Governador Milton Campos, 30 de outubro de 2018.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

dc/mgs/SR

CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência