



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Protocolo



TERMO DE DISTRIBUIÇÃO

Processo nº.: 912660
Natureza: PCTAS EXECUTIVO MUNICIPAL
Relator: CONS. SEBASTIÃO HELVECIO
Competência: PRIMEIRA CÂMARA
Data/Hora: 14/04/2014 08:54:23

À Coordenadoria de Apoio à 1ª Câmara.

Processo: 912660

Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura de Pouso Alegre

Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio

Exercício: 2013

Determino a **citação** do Sr. Agnaldo Perugini, CPF 634.285.126-34, Prefeito no exercício em tela, nos termos do disposto no art. 151, § 1º, c/c art. 166, § 1º, incisos II e V e § 2º, da Resolução n. 12/2008, alterado pela Resolução n. 10/2010, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresente defesa ou as justificativas que entender cabíveis sobre os apontamentos constantes do relatório técnico de fl. 09 a 56.

Cientifique-lhe, na oportunidade, que a defesa poderá ser firmada pelo responsável ou por procurador legalmente constituído, com apresentação de procuração em original e, ainda, que a ausência de manifestação no prazo fixado, configurará a revelia, conforme legislação processual civil e o parágrafo único do art. 183 e o § 7º do art. 166, ambos da Resolução n. 12/2008.

Informar, que na hipótese de alteração dos dados enviados anteriormente, via SIACE/PCA, os documentos deverão ser, obrigatoriamente, acompanhados da respectiva mídia eletrônica, observada a consistência dos dados ou, ainda, do número de protocolo gerado pelo sistema informatizado, nos casos de encaminhamento das alterações, via internet.

Determino ainda, a **intimação** do Sr. Marcelo Abolafio Lopez, CPF 013.409.396-81, responsável pelo Controle Interno à época, com fulcro no art. 151, § 1º, c/c o art. 166, § 1º, incisos II e V e § 3º, da Resolução n. 12/2008, alterado pela Resolução n. 10/2010, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, preste esclarecimentos acerca das falhas apontadas no relatório técnico, sintetizadas à fl. 15.

Manifestando-se o Prefeito Municipal do exercício em tela, após a citação por via postal, ou, caso frustrada, por meio de edital, e o responsável pelo Controle Interno após a intimação, sejam os autos encaminhados à unidade técnica competente para reexame, e, em seguida, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos do disposto nos art. 152 e 153 da Resolução n. 12/2008.

Transcorrido *in albis* os prazos anteriormente fixados, encaminhem-se os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para emissão de parecer, nos termos do art. 61, IX, a, da norma regulamentar supramencionada.

Tribunal de Contas, 19 de agosto de 2014.

Sebastião Helvecio
Conselheiro Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA EXECUTIVA DO TRIBUNAL
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
9ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
EXERCÍCIO: 2013
PROCESSO: 912.660

ANÁLISE DE DEFESA

Tratam os autos da prestação de contas do Sr. Agnaldo Perugini, Prefeito do município de Pouso Alegre, relativa ao exercício de 2013, que retornam a esta Coordenadoria para manifestação sobre a juntada de documentos efetuada (fls. 66 a 93), após abertura de vista determinada pelo Exmo Sr. Relator (fl. 57).

Ressalta-se que o Sr. Marcelo Abolafio Lopez, responsável pelo Controle Interno, também intimado no processo, apresentou defesa conjunta com o Prefeito. Alega “que é parte ilegítima para compor o polo passivo do processo administrativo, relativo à análise prévia das contas do exercício de 2013, devendo ser excluído do feito administrativo. Isso porque não ordenou despesas, não é responsável pela suposta abertura de créditos suplementares e especiais, ou pelos procedimentos contábeis transposição, remanejamento ou transferência. Em suma nenhum ato foi praticado por ele.”

As alegações do defendente não procedem. O Controle Interno integra a estrutura organizacional da Administração, tendo por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas. Além disso, note-se o caráter opinativo do Controle Interno, haja vista que o gestor pode ou não atender à proposta que lhe seja indicada, sendo dele a responsabilidade e risco dos atos praticados.

Nesse particular, torna-se importante esclarecer, especialmente àqueles que exercem essa importante função, qual o limite de sua responsabilidade, pois o art. 74, § 1º da Constituição dispõe que “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”.

O § 3º do art. 12 da Instrução Normativa Nº 12/2011- TCMG, também disciplina sobre a matéria – “§ 3º Verificada em inspeção ou auditoria, ou em outro procedimento de fiscalização, irregularidade ou ilegalidade que não tenha sido comunicada tempestivamente ao Tribunal, e caracterizada a omissão, o dirigente do órgão de controle interno, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas na Lei Complementar nº 102/2008, sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA EXECUTIVA DO TRIBUNAL
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
9ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Ante o exposto verifica-se que a responsabilidade solidária encontra-se devidamente justificada.

Considerando a defesa apresentada acerca das irregularidades apontadas no exame inicial fls. (09 a 15), sintetizadas na fl. 15, efetuamos o presente reexame (fls. 97 a 101), ressaltando que os demais itens da execução orçamentária, financeira e patrimonial poderão ensejar outras ações de controle deste Tribunal de Contas.

Conforme o reexame efetuado, verifica-se que não foram sanadas as irregularidades em relação aos Créditos Suplementares aberto sem cobertura legal, contrariando o disposto no art.42 da Lei 4.320/64, e aos Créditos Suplementares/Especiais abertos sem recursos disponíveis contrariando o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64, razão pela qual propõe-se a rejeição das contas em conformidade com o disposto no inciso III art. 45 da Lei Complementar nº 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG.

À consideração superior,

9ª CFM, , em 03/11/2014

Stela Maris Pimenta Ribeiro
Analista de Controle Externo
TC 1697-4



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 912.660

Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal de Pouso Alegre

Exercício: 2013

Responsável: Agnaldo Perugini (Prefeito municipal à época)

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os presentes autos das contas anuais de responsabilidade do Prefeito Municipal acima mencionado, que vieram ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.

2. Citado, o Sr. Agnaldo Perugini, Prefeito Municipal à época, apresentou defesa, às fls. 66 a 78, em conjunto com o Sr. Marcelo Abolafio Lopez, então responsável pelo controle interno, o qual foi intimado para prestar esclarecimentos, à fl. 57.

3. Com o objetivo de otimizar as ações referentes à análise e ao processamento das prestações de contas do Poder Executivo municipal, o Tribunal de Contas de Minas Gerais estabeleceu o seguinte escopo para o exercício em análise:

- cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;
- cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a exclusão do índice legal referente ao FUNDEB¹;

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- cumprimento do limite fixado no art. 29-A da Constituição da República, de 1988, no repasse de recursos ao Poder Legislativo municipal;
- cumprimento do limite de despesas com pessoal fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;
- cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei federal nº 4.320, de 1964.

4. Em relação ao escopo, foram identificadas abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$33.325.098,82, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº4.320, de 1964 (fl.10), e de créditos suplementares/especiais no valor de R\$29.143.057,75 sem recursos disponíveis, contrariando o artigo 43 da Lei nº 4.320, de 1964 c/c parágrafo único, do art. 8º da LC nº 101, de 2000 (fl. 11).

5. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

I. Preliminar de ilegitimidade passiva

6. A discussão versa sobre a legitimidade passiva do Sr. Marcelo Abolfio Lopez, responsável pelo controle interno à época.

7. Intimado para prestar esclarecimentos, o controlador alegou ilegitimidade passiva, sustentando, em síntese, que o fato de não ter sido ordenador de despesas impede sua responsabilização por eventuais irregularidades praticadas nas alterações orçamentárias (fl. 67e 68).

8. Em sua análise, a Unidade Técnica destacou que de acordo com o art. 74, §1º, da Constituição da República, os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela deverão dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

9. De acordo com o art. 71, I, da CR/88, compete Congresso Nacional: "apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”.

10. O art. 3º, II, da Lei Orgânica do TCEMG , Lei complementar estadual n.º 102, de 2008, dispõe que compete ao Tribunal de Contas: “apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos e sobre elas emitir parecer prévio no prazo de trezentos e sessenta dias contados do seu recebimento.”

11. Some-se a isso que o art. 74 da CR/88 impõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham um sistema de controle interno para atuar na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

[...]

12. Nesse cenário, o processo de Prestação de Contas Anual do Executivo é o meio utilizado por este Tribunal para analisar tecnicamente os dados contábeis informados pelo Prefeito e emitir o parecer prévio pela aprovação, aprovação com ressalvas, ou rejeição das contas prestadas.

13. Assevere-se que a doutrina destaca que quem presta contas é o administrador, não a administração:

[...] Diz o art. 84, XXIV, da Constituição Federal que compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro e sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; por simetria, tal obrigação estende-se aos Governadores de Estado e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Portanto, quem presta contas é o Presidente da República, o Governador, o Prefeito, e não, a União, o Estado-Membro ou o Município; ou ainda, quem presta contas é o administrador (CR, art. 71, II), não a Administração. Vale lembrar que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, artigo 15, definiu que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público de sua administração.²

14. Conclui-se, assim, que a Prestação de Contas do Executivo não é o processo adequado para apontar irregularidades cometidas por outros agentes públicos, além do Chefe do Executivo. Afinal, nesse procedimento cumpre aos Tribunais de Contas apenas emitir uma opinião técnica para instruir a apreciação das contas do Prefeito no Poder Legislativo competente, na forma do art. 71, I da CR/88.

15. Acrescente-se que o próprio Regimento Interno do TCEMG delimita o alcance do parecer prévio, em dispositivo que não prevê a possibilidade de abordar as responsabilidades de outros agentes públicos pelas irregularidades apuradas, além do Prefeito, conforme se observa nos artigos 232 e 237 da Resolução n.º 12, de 2008:

Art. 232. O parecer prévio será conclusivo quanto à observância das normas constitucionais e legais e quanto à situação financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Estado em 31 de dezembro.

Parágrafo único. O relatório técnico, que acompanhará o parecer prévio, conterá análise detalhada das contas apresentadas pelo Governador, bem como elementos e informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.

Art. 237. Aplicam-se, no que couber, aos processos de prestação de contas do Prefeito as disposições do art. 232 deste Regimento.

16. Por essas razões, entendemos que a apuração da responsabilidade solidária do controlador interno por irregularidades não informadas ao Tribunal de Contas deve ser realizada em autos apartados, nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCEMG.

17. Entendemos, por outro lado, que devem ser emitidas **recomendações ao Prefeito** para que atente para a obrigação manter um sistema de controle interno na forma determinada pelos art. 70 a 75 da CR/88.

² FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. 4ª ed. Belo Horizonte: Forum. 2013 – pág. 612



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II. Mérito

II.1. Abertura de créditos adicionais suplementares e especiais sem a devida cobertura legal

18. Cumpre analisar se o gestor observou a existência de autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais.

19. Ressalta-se, inicialmente, que é de conhecimento geral que o art. 167, V, da CR/88 preceitua que:

Art. 167. São vedados:

[...]

V – a **abertura de crédito suplementar** ou **especial sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes. (Grifo nosso.)

20. Nesse sentido, o art. 42 da Lei federal nº 4.320, de 1964, dispõe que:

Art. 42. Os **créditos suplementares e especiais** serão **autorizados por lei e abertos por decreto executivo**. (Grifo nosso.)

21. Para corroborar o mandamento constitucional e legal, o Enunciado de Súmula nº 77 desta Corte prevê que “os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor”.

22. Destaca-se, ainda, que o art. 222 do Regimento Interno do TCEMG estabelece que “a súmula somente poderá deixar de ser observada, quando da análise das especificidades do caso concreto, por deliberação da maioria absoluta do Tribunal Pleno, sem prejuízo da apresentação de voto divergente”.

23. Ressalta-se, também, que, além da necessidade de observância da legalidade estrita, deve-se levar em consideração a sistemática orçamentária adotada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

pela CR/88 e seguida na legislação infraconstitucional, que privilegia a satisfação das necessidades coletivas de forma eficaz, dando prioridade à vontade popular.³

24. Para efetivação dessas necessidades, o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que:

Art. 1º [...]

§1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação **planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o **cumprimento de metas** de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Grifo nosso.)

25. Nesse contexto, a Lei Orçamentária Anual – LOA – consubstancia o projeto governamental com objetivo de execução imediata e, para tanto, prevê a receita e fixa a despesa.

26. A elaboração do orçamento anual é precedida de um planejamento integrado, materializado em um conjunto de ações, levando-se em consideração o Plano Plurianual de Ação, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

27. A CR/88 prevê que a autorização para suplementação de créditos pode ser dada na LOA. Já os créditos especiais deverão ser autorizados por lei específica. Frisa-se que essas leis são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, mas têm que ser apreciadas e aprovadas pelo Poder Legislativo, representante da população.

28. Por isso, a abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legal fere o planejamento orçamentário aprovado pela Casa Legislativa e, conseqüentemente, a vontade popular.

29. Dessa forma, tal irregularidade é grave e não pode ser considerada meramente formal, razão pela qual adotamos a posição do Exmo. Conselheiro

³ FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Substituto Licurgo Mourão, exarada no voto vista proferido nos autos do Pedido de Reexame nº 837.136, Sessão do dia 30/08/2011:

O simples fato de abrir créditos sem a cobertura legal já privilegia novas dotações desconhecidas pelo Poder Legislativo e desprestigia o planejamento que foi regularmente aprovado pelos legítimos representantes do povo. Mesmo que essas dotações não venham a ser utilizadas, em razão de eventuais anulações de dotações que, apesar de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado.⁴

30. Assim, não resta dúvida de que, para ser realizada a abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo, deve haver, necessariamente, autorização legal.

31. Verifica-se que o responsável não apresentou alegações e documentos capazes de sanar a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa apurada na análise inicial, no valor de R\$33.325.098,82, conforme fl. 99.

32. Relembre-se que, nas prestações de contas, a obrigação de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos é do prestador e não do Tribunal de Contas, haja vista o disposto no art. 70 da CR/88.

33. As Cortes de Contas apenas recolhem e analisam a documentação à luz da legislação aplicável, cabendo ao jurisdicionado demonstrar, com clareza, a destinação dos recursos públicos sob sua responsabilidade.

34. Assim, entendemos que as contas sob exame estão irregulares.

II.1. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis

35. Cumpre analisar se o gestor observou a existência de recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais, na forma do art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964.

36. O art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964, dispõe:

⁴ Voto vista proferido nos autos do Pedido de Reexame nº 837.136, Sessão do dia 30/08/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais **depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa** e será precedida de exposição justificativa. (Grifo nosso.)

37. Relembre-se, em primeiro lugar, que, de acordo com a melhor técnica de interpretação legislativa, a lei não contém palavras inúteis. Nesse sentido é a doutrina jurídica de Carlos Maximiliano⁵, fundamentada na obra de Hans Kelsen:

É princípio basilar de hermenêutica jurídica aquele segundo o qual a lei não contém palavras inúteis: *verba cum effectu sunt accipienda*. Não se presumem, na lei, palavras inúteis.

38. Assim, não se pode deixar de considerar que a Lei federal nº 4.320, de 1964, afirma, taxativamente, que a abertura de créditos adicionais **depende da existência de recursos disponíveis** para ocorrer a despesa.

39. Além disso, o orçamento brasileiro é atrelado ao programa de governo, conforme o art. 2º da Lei federal nº 4.320, de 1964. Portanto, a execução orçamentária não pode se desvincular dos programas decorrentes de um processo de planejamento previamente aprovado pelo Poder Legislativo. Vejamos o dispositivo normativo:

Art. 2º A **Lei do Orçamento conterá** a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o **programa de trabalho do Governo**, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. (Grifo nosso.)

40. Nessa esteira, no decorrer da execução orçamentária, a administração pública deve se ater a todos os regramentos constitucionais e legais relativos à matéria, que têm por objetivo evitar que a vontade popular aprovada e expressa pela LOA seja descaracterizada na sua essência, com o desvirtuamento dos programas aprovados.

41. Apesar do rigor, a legislação admite modificações do programa aprovado, em decorrência do surgimento de fatos novos durante a execução orçamentária. Essas

⁵ SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira. Hermenêutica e aplicação do direito. 8 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965, p. 262.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

alterações podem ser implementadas com a abertura de créditos adicionais suplementares, especiais e extraordinários, nos termos dos artigos 42 e 43 da Lei nº 4.320, de 1964, ou por meio de estornos de verbas, representados por remanejamentos, transferências ou transposições, na forma do art. 167, VI, da C/R88.

42. Todavia, essas modificações não podem ser realizadas sem que se observe as formalidades legais. Afinal, trata-se de alteração de projeto de trabalho discutido e aprovado pelo Poder Legislativo.

43. Por derradeiro, o Tribunal de Contas não tem apenas competência para fiscalizar; como órgão de controle, também tem a função de estimular o planejamento da administração pública, em razão da política de responsabilidade fiscal instituída pela Lei Complementar federal nº 101, de 2000.

44. Em razão do exposto, entendemos que a abertura de créditos suplementares ou especiais sem comprovação da existência de recursos disponíveis é irregular.

45. Verifico às fl. 100 e 101 que o responsável não apresentou documentos que permitam sanar a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, no valor de R\$26.830.769,29.

46. Assim, este *Parquet* entende que as contas prestadas devem ser consideradas irregulares.

CONCLUSÃO

47. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina:

- a) pela ilegitimidade passiva do controlador interno, Sr. Marcelo Abolafio Lopez;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

b) no mérito, pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** do Prefeito Municipal, Sr. Agnaldo Perugini, com base no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, sem prejuízo das recomendações sugeridas.

48. É o parecer.

Belo Horizonte, 05 de fevereiro de 2015.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas



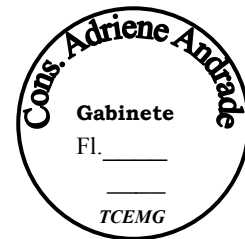
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Protocolo



TERMO DE REDISTRIBUIÇÃO

Processo nº.: 912660
Natureza: PCTAS EXECUTIVO MUNICIPAL
Relator Anterior: CONS. SEBASTIÃO HELVECIO
Competência Anterior: PRIMEIRA CÂMARA

Relator Atual: CONS. ADRIENE ANDRADE
Competência Atual: PRIMEIRA CÂMARA
Motivo: EM CONFORMIDADE ART. 115 - RI - TCEMG
Data/Hora: 12/02/2015 17:17:29



REFERÊNCIA: Documento protocolado sob o nº 0003120611/2015, em 08/06/2015, por meio do qual o Sr. Robison Carlos Miranda Pereira, procurador do Sr. Agnaldo Perugini, responsável pela Prestação de Contas Municipal de Pouso Alegre do exercício 2013, encaminha documentação relativa ao Processo nº 912.660 e solicita que se acate a defesa apresentada.

À Secretaria da Primeira Câmara

Com vistas à busca da verdade material e considerando que os documentos apresentados podem modificar a análise dos autos, determino que essa Secretaria junte a documentação em referência ao Processo nº 912.660 e, em seguida, encaminhe os autos à Unidade Técnica competente para análise.

Realizada a análise, a Unidade Técnica deverá remeter o processo ao Ministério Público junto ao Tribunal, para manifestação.

Belo Horizonte, 11 de junho de 2015.

Conselheira Adriene Andrade
Relatora



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

PROCESSO Nº: 912660

NATUREZA: Prestação de Contas Municipal

ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Pouso Alegre

RESPONSÁVEL : Agnaldo Perugini

EXERCÍCIO: 2013

ANÁLISE DE DEFESA

Tratam os autos da prestação de contas do Sr. Agnaldo Perugini, Prefeito do município de Pouso Alegre, relativa ao exercício de 2013, que retornam a esta Coordenadoria para análise da documentação de fls. 155 a 385 e CD à fl. 386, conforme despacho da Exma. Sra. Relatora (fl. 153).

Nas conclusões do exame técnico de fls. 09 a 15 foram apontadas irregularidades relativas à abertura de créditos adicionais.

Após a manifestação nos autos pelo Sr. Agnaldo Perugini, fls. 66 a 93, no reexame realizado pelo Órgão Técnico desta Casa, fls. 97 a 101, foi concluído que as irregularidades não foram sanadas em relação aos Créditos Suplementares abertos sem cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64, e aos Créditos Suplementares/Especiais abertos sem recursos disponíveis contrariando o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64, razão pela qual propuseram a rejeição das contas em conformidade com o disposto no inciso III art. 45 da Lei Complementar nº 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas aquele Órgão emitiu o parecer, fls. 140 a 149, pela rejeição das contas com base no art. 45, III, da Lei Orgânica do TCEMG, sem prejuízo das recomendações sugeridas.

Os autos retornaram a esta Coordenadoria após nova juntada de documentos pela defesa, fls. 155 a 385.

Após análise da documentação, conforme despacho da Exma. Sra. Relatora, verificou-se que não foram sanadas as irregularidades em relação aos Créditos Suplementares abertos sem cobertura legal, contrariando o disposto no art.42 da Lei 4.320/64, e aos Créditos Suplementares/Especiais abertos sem recursos disponíveis contrariando o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64, razão pela qual propõe-se a rejeição das contas em conformidade com o disposto no inciso III art. 45 da Lei Complementar nº 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG.

À consideração superior,

1ª CFM, , em 12/08/2015

Stela Maris Pimenta Ribeiro
Analista de Controle Externo
TC 1697-4



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 912.660

Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal de Pouso Alegre

Exercício: 2013

Responsável: Agnaldo Perugini (Prefeito Municipal à época)

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os presentes autos das contas anuais de responsabilidade do Prefeito Municipal acima mencionado, que vieram ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.
2. O Sr. Agnaldo Perugini, Prefeito Municipal à época, apresentou defesa, às fls. 66 a 78, em conjunto com o Sr. Marcelo Abolafio Lopez, então responsável pelo controle interno, sobre a qual a Unidade Técnica havia se manifestado conclusivamente às fl. 95 a 101, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do gestor.
3. Na manifestação de fl. 140 a 149, opinamos pela ilegitimidade passiva do controlador interno e, no mérito, pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** do Sr. Agnaldo Perugini, com base no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Opinamos, também pela emissão de recomendações quanto à necessidade de atenção ao sistema de controle interno.
4. Posteriormente, foi apresentado o Memorial de fl. 155 a 174, juntamente com os documentos de fl. 175 a 386, o qual foi recebido e encaminhado à Unidade Técnica para nova análise em respeito ao princípio da verdade material, aplicável nas análises realizadas por este Tribunal, em razão do art. 104 do Regimento Interno.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

5. O gestor alegou, em síntese, que teria realizado transferências de dotações orçamentárias com base em autorização constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, as quais não teriam sido segregadas dos créditos adicionais abertos no exercício de 2013.

6. Sustentou, ainda, que, no caso dos créditos apontados como abertos sem recursos disponíveis, teria ocorrido, na realidade, erro material, pois teriam sido indicados, equivocadamente, recursos do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – como fonte, mas sem qualquer prejuízo aos cofres da unidade gestora dos recursos previdenciários.

7. Para sanar essas falhas, foi apresentado o Decreto n.º 40 de 26/05/2015, que alterou os Decretos de abertura de créditos adicionais de 2013, de maneira retroativa (fl. 178 a 224), adequando-os a essas alegações, tendo sido indicado como fundamento o princípio da autotutela, visando sanar o descumprimento dos artigos 42 e 43 da Lei n.º 4.320, de 1964.

8. A Unidade Técnica não acatou as alegações do gestor, destacando que para a realização de transferências de dotações orçamentárias ou de qualquer outra modalidade de “estorno de verbas” ou “realocações orçamentárias” faz-se necessária a existência de lei específica.

9. Destacou, ainda, a impossibilidade de acatar um Decreto Executivo retificador com efeitos retroativos para sanar ilegalidades já cometidas referentes à abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa e sem recursos disponíveis (fl. 396v a 397v).

10. Sobre o assunto, entendemos necessário apresentar as seguintes considerações:

I. Normas de natureza orçamentária com efeitos retroativos

11. Cumpre refletir sobre a elaboração de normas com efeito retroativo para sanar a ausência de autorização legislativa e de recursos disponíveis para a abertura de créditos adicionais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

12. Este *Parquet* entende que normas referentes à abertura de créditos adicionais com efeitos retroativos não são compatíveis com o princípio da anualidade, aplicável aos orçamentos públicos e tampouco com a natureza do planejamento inerente ao orçamento-programa e da própria LOA, que, em sua essência, é uma norma formal cuja vigência é restrita ao exercício financeiro, na qual há apenas previsão de receitas e autorização para realizar despesas.

13. Na doutrina de J.R. Caldas Furtado, o orçamento vigora no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de determinado exercício:

Regra geral, os créditos orçamentários, inclusive os adicionais, terão vigência adstrita ao ano de vigência da respectiva lei de orçamento, ou seja, vigoram no período compreendido entre 1º de janeiro a 31 de dezembro.¹

14. Para o Professor Ricardo Lobo Torres, a classificação do orçamento como lei formal é a que mais se adapta ao direito constitucional brasileiro:

A teoria de que o orçamento é *lei formal*, que apenas *prevê* as receitas públicas e *autoriza* os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro. Tem sido defendida, entre nós, principalmente sob a influência da obra de Jêze, por inúmeros autores de prestígio, ao longo de muitos anos e de várias escrituras constitucionais.²

15. Nesse contexto, a **LOA é uma norma de efeitos concretos**, cujos efeitos exaurem-se no seu exercício de referência.

16. Assim, a LOA tem vigência restrita ao ano do respectivo orçamento. A única exceção a essa regra é a prevista no art. 167, §2º da Constituição da República:

Art. 167. São vedados:

§ 2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

¹ FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pag. 78 e 79

² TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, pag. 63 e 64



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

17. Por essas razões, quaisquer alterações devem ser realizadas durante sua vigência.

18. Não bastassem esses argumentos, rememore-se que a Lei Orçamentária Anual tem por objetivo preservar o **planejamento** dos programas de governo aprovados pelo Poder Legislativo, razão pela qual as eventuais alterações orçamentárias por meio de abertura de créditos adicionais devem seguir o devido processo legislativo, **dentro do exercício a que se refere**.

19. O planejamento orçamentário e financeiro deve ser rigorosamente observado, sob pena de se abrir a porta para a “completa anarquia orçamentária”, conforme alertam Haroldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior:

Se pudessem as entidades governamentais empenhar despesas além do limite dos créditos concedidos, estaria aberta a porta para a completa anarquia orçamentária e financeira, e o orçamento não existiria como instrumento de Administração. Os Poderes ou os órgãos dotados de autonomia e personalidade jurídica assumiriam poder maior e mais eminente além dos que lhe são hoje em dia facultados. É, pois, altamente salutar a regra do art. 59 e do art. 42 seu parágrafo unido que impõe disciplinamento na execução dos respectivos orçamentos.³

20. Assim, a regularização de créditos orçamentários de maneira retroativa, por meio de um Decreto que altera os Decretos originalmente emitidos, não permite sanar o descumprimento dos artigos 42 e 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964, e ainda se presta a comprovar que os gestores realmente não observaram o planejamento aprovado para a gestão pública.

21. Diante disso, entendemos que o Decreto n.º 40, de 2015, não sana as falhas apuradas na análise técnica originalmente apresentada pela Unidade Técnica.

22. Por essa razão, as contas devem ser consideradas irregulares.

³ REIS, Heraldo da Costa e MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 34 ed., rev. e atual. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2012, p. 119



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II. Autorização para realocações orçamentárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

23. Cumpre analisar a juridicidade de uma autorização legislativa para a realização de alterações orçamentárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

24. Em uma análise perfunctória, pode-se entender orçamento público como a previsão de receitas e a fixação de despesas em um determinado período. Ele serve de instrumento para materializar as políticas públicas planejadas e nortear a Administração Pública na consecução da vontade popular.

25. Para elaboração do orçamento público brasileiro, o art. 165 da Constituição da República, de 1988, no Capítulo “Dos Orçamentos”, estabeleceu que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais devem ser disciplinados por meio de leis de iniciativa do Poder Executivo.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

26. O Plano Plurianual – PPA – deve tratar dos objetivos e metas da administração pública em longo prazo, englobando todos os programas de governo a serem executados em um período de quatro anos.

27. A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem o objetivo de estabelecer as metas e prioridades da administração pública e de orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

28. Já a lei Orçamentária Anual é conhecida como a lei do planejamento operacional em curto prazo. É uma lei periódica, que só produz efeitos dentro do exercício financeiro. Ela executa a cada ano os programas previstos no PPA.

29. Cumpre esclarecer que existem duas formas de alteração da Lei Orçamentária anual aprovada pelo Poder Legislativo. Há mudanças de natureza quantitativa, mediante os créditos adicionais (suplementar, especial e extraordinário)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

e há mudanças de natureza qualitativas, mediante realocações orçamentárias (remanejamento, transposição e transferência).⁴

30. São créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (art. 40 da Lei nº 4.320, de 1964). Os créditos suplementares devem ser autorizados por lei (inclusive a própria LOA – art. 165, §8º, da CR/88) e abertos por decreto do Poder Executivo (art. 42, da Lei nº 4.320, de 1964). Já os créditos especiais devem ser autorizados por lei específica.

31. As realocações orçamentárias são alterações “de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sempre dependendo de autorização a ser consignada por meio de lei específica”. Tais mudanças **refletem na estrutura original do orçamento**⁵ (grifo nosso).

32. O art. 167, inciso VI, da CR/88, dispõe que é vedada a “transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa**”(grifo nosso).

33. Importante relembrar as definições de remanejamento, transposição e transferência do professor Caldas Furtado, reproduzidas na Consulta n.º 862.749:

- a) **Remanejamentos** são realocações na organização de um ente público com destinação de **recursos de um órgão para outro**. Podem ocorrer, por exemplo, numa reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se, por exemplo, houver a necessidade da criação de um cargo novo, a ser custeado com recursos ainda não contemplados no orçamento, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa, mediante a indicação dos recursos disponíveis;

⁴ FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. 4ªed. Belo Horizonte: Fórum, 2013 – pág. 164.

⁵ Op cit. pág. 174



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- b) **Transposições** são realocações no âmbito dos **programas de trabalho dentro do mesmo órgão**. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício, para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;
- c) **Transferências** são realocações de recursos entre as **categorias econômicas de despesas**, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade (Despesa Corrente) ou adquirir novos computadores para o setor administrativo dessa maternidade (Despesa de Capital), que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos especiais, ocorre a implantação de uma atividade nova, mediante a indicação de recursos financeiros ainda não comprometidos⁶. (grifo nosso).

34. Observa-se que a lei que autoriza qualquer uma dessas alterações no orçamento deve indicar as dotações orçamentárias que serão modificadas. **O legislador não pode autorizar realocações orçamentárias não discriminadas.**

35. Afinal, essas alterações divergem daquelas promovidas por meio de créditos suplementares, admissíveis na situação em que orçamento dota programas de governo aprovados insuficientemente. **As realocações orçamentárias são alterações de natureza profunda na estrutura da Lei Orçamentária Anual aprovada.**

36. Outra não pode ser a conclusão ao relembrarmos do **princípio da discriminação ou especialização**, que preconiza o detalhamento das receitas e das despesas públicas:

Também denominado de **princípio da especificação**, esse preceito preconiza o detalhamento da receita e da despesa as quais compõem o orçamento público, de modo que **demonstre a política econômico-financeira e os programas de trabalho do governo e especifique, em pormenores, a origem e a aplicação dos recursos públicos.**

⁶ **Elementos de Direito Financeiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 156 157



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Dessa forma, ocorrerá transparência no processo orçamentário, com maior possibilidade de controle do gasto público, seja através do Parlamento, dos Tribunais de Contas, do controle interno, do Ministério Público ou da coletividade.⁷

37. Entendemos que não pode haver uma autorização genérica para alteração da execução do orçamento, principalmente no caso da *reprogramação por repriorização das ações*⁸. Além disso, tal autorização deve ser realizada por lei específica. Explico.

38. Hely Lopes Meireles, ao tratar do art. 167, inciso VI, da CR/88, que exige prévia autorização legislativa para que haja as realocações orçamentárias, entende que o parágrafo único do art. 66 da Lei nº 4.320, de 1964, contém uma hipótese de autorização genérica de redistribuição (também chamada de remanejamento por J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis) de parcelas das dotações para as despesas de pessoal.

39. Para ele, em consonância com José Afonso da Silva, essa autorização genérica é inconstitucional, pois “a prévia autorização legal a que se refere o inc. VI do art. 167 da Constituição Federal há de ser **pedida e concedida em cada caso** em que se mostre necessária a transposição de recursos”⁹ (grifo nosso).

40. Dessa forma, pode-se concluir que, **se a autorização legal para que sejam realizadas as realocações orçamentárias não pode ser genérica e deve ser dada em cada caso concreto, essa lei deve ser específica.**

41. Assim também é o entendimento do Professor Caldas Furtado¹⁰:

As figuras do artigo 167,VI, da Constituição terão como fundamento a **mudança de vontade do Poder Público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica que altere a lei orçamentária.** É o princípio da legalidade que exige, no caso, lei em sentido estrito; é o princípio da exclusividade que informa que ela é específica. (grifo nosso)

⁷ FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013 – pág. 105 e 106.

⁸ Expressão utilizada por J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis ao se referirem às alterações orçamentárias previstas no art. 167, inciso VI, da CR/88.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 9ª ed. Atualizada por Izabel Camargo Lopes e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Malheiros Editores. 1997. p. 217.

¹⁰ FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro, 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 175



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

42. Destaca-se, ainda, que, na estrutura orçamentária estabelecida na CR/88, as Leis de Diretrizes Orçamentárias não têm a função de pormenorizar despesas públicas ou alterações orçamentárias, mas tão somente de dispor sobre planejamento (art. 165, § 2º, da CR/88).

43. Na lição de Ricardo Lobo Torres, a “lei de diretrizes é, em suma, um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para a ulterior elaboração da proposta orçamentária [...]”¹¹

44. **Concluimos, assim, que a eventual autorização genérica para realização de realocações orçamentárias constante da LDO não supre a necessidade de uma lei específica que discrimine as alterações orçamentárias autorizadas. Essa lei deve, naturalmente, ser posterior à Lei Orçamentária aprovada para o exercício financeiro em foco.**

45. No caso, o gestor alega que houve autorização para a realização de transferência de dotações orçamentárias na LDO (fl. 161).

46. Todavia, conforme discorreremos, essa permissão normativa não supre a necessidade de legislação específica, motivo pelo qual, no entendimento deste *Parquet*, as alegações do gestor não permitem alterar a irregularidade apontada.

47. Assim, os créditos adicionais abertos, nos termos da Prestação de Contas Original, não podem ser considerados com uma transferência de dotações orçamentárias ou qualquer outro tipo de “realocação orçamentária”.

48. Por isso, as contas prestadas devem ser consideradas irregulares.

CONCLUSÃO

49. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas ratifica o parecer de fl. 140 a 149 e opina:

¹¹ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 14ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. pág. 174 e 175



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

a) pela ilegitimidade passiva do controlador interno, Sr. Marcelo Abolafio Lopez, sem prejuízo das recomendações sugeridas quanto à necessidade de atenção às funções constitucionais do sistema de controle interno;

b) no mérito, pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** do Prefeito Municipal, Sr. Agnaldo Perugini, com base no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

50. É o parecer.

Belo Horizonte, 11 de setembro de 2015.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO
MUNICIPAL N. 912660**

Procedência: Prefeitura Municipal de Pouso Alegre
Exercício: 2013
Responsável: Agnaldo Perugini
MPTC: Sara Meinberg

RELATORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

E M E N T A

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. PRELIMINAR. EXCLUSÃO DO NOME DO CONTROLADOR INTERNO. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RECOMENDAÇÃO AO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO.

- 1) Emitido Parecer Prévio pela aprovação das contas no exercício de 2013, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Orgânica deste Tribunal e do art. 240, inciso I, do Regimento Interno desta Corte.
- 2) Recomendado ao responsável pelo Controle Interno o acompanhamento da gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República de 1988, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.
- 3) Aprovado o voto da Relatora, vencido o Conselheiro Presidente Cláudio Couto Terrão.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
8ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 16/02/2016

PARECER PRÉVIO

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

I – RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas do Executivo Municipal de Pouso Alegre referente ao exercício de 2013, de responsabilidade do Prefeito Agnaldo Perugini, submetida, nos termos regimentais, à Unidade Técnica competente, que examinou as contas à luz da Resolução n.º 04/2009 e apontou no relatório de fls. 09 a 56 que o município procedeu à abertura de créditos suplementares sem cobertura legal e abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis, contrariando os arts. 42 e 43 da Lei n.º 4.320/64.

Em face desses apontamentos, foi determinada, à fl. 57, a citação do Prefeito à época e a intimação do Sr. Marcelo Abolafio Lopez, responsável pelo Controle Interno, que apresentaram os documentos de fls. 66 a 93.

A Unidade Técnica examinou a documentação e informou no relatório de fls. 95 a 139, que não foram sanadas as irregularidades.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou às fls. 140 a 149, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas e pela ilegitimidade passiva do controlador interno.

Tendo em vista solicitação do interessado e apresentação de novos documentos, em busca da verdade material, determinei a juntada aos autos, conforme fls. 153 a 386, bem como nova análise da Unidade Técnica e manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal.

Às fls. 395 a 398, a Unidade Técnica realizou análise da documentação juntada e concluiu que não foram sanadas as irregularidades em relação aos Créditos Suplementares abertos sem cobertura legal e aos Créditos Suplementares/Especiais abertos sem recursos disponíveis, contrariando os arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/1964, razão pela qual propôs a rejeição das contas.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou, às fls. 399 a 403v, pela ilegitimidade passiva do controlador interno, sem prejuízo das recomendações sugeridas quanto à necessidade de atenção às funções constitucionais do sistema de controle interno e, no mérito, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

O defendente Sr. Marcelo Abolafio Lopez, responsável pelo Controle Interno, alegou que é parte ilegítima para compor o polo passivo do processo relativo às contas do exercício de 2013 e solicitou a exclusão de seu nome do processo, uma vez que não ordenou despesas e não é o responsável pela suposta abertura de créditos suplementares e especiais e nem pelos procedimentos contábeis de transposição, remanejamento ou transferência, em suma, não praticou nenhum dos atos questionados.

A Unidade Técnica manifestou-se pela improcedência das alegações do controlador interno, tendo em vista que o Controle Interno integra a estrutura organizacional da Administração e que tem como função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas. Ainda, informou que o controle interno tem caráter opinativo, haja vista que o gestor pode ou não atender à proposta que lhe seja indicada, sendo deste último a responsabilidade e risco dos atos praticados. Assim, destacou que o responsável pelo controle interno tem responsabilidade solidária, nos termos do art. 74, §1º, da Constituição da República de 1988.

A prestação de contas anual dos Chefes do Poder Executivo é o meio utilizado pelo Tribunal para exercer as fiscalizações que lhe são afetas, ou seja, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, emitindo ao final o parecer prévio, que é uma das suas atribuições constitucionais. A Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal, à fl. 143, destacou a função do parecer prévio e concluiu que:

[...] a Prestação de Contas do Executivo não é o processo adequado para apontar irregularidades cometidas por outros agentes públicos, além do Chefe do Executivo. Afinal, nesse procedimento cumpre aos Tribunais de Contas apenas emitir uma opinião técnica para instruir a apreciação das contas do Prefeito no Poder Legislativo competente, na forma do art. 71, I, da CR/88.

Corroboro com o mesmo entendimento, ou seja, que o processo de prestação de contas não é o processo próprio para apuração de responsabilidade do controlador interno, por essa razão, sou pela exclusão do nome do controlador interno do polo passivo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também estou de acordo.

APROVADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Mérito

Após a análise da prestação de contas, fundamentada nos demonstrativos contábeis, nas diretrizes e procedimentos decorrentes da Resolução nº 04/2009 deste Tribunal, nos relatórios técnicos de fls. 09 a 56, 95 a 139, 395 a 398 e na defesa apresentada constatou-se:

- 1) aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde do percentual de 19,63% (dezenove vírgula sessenta e três por cento), atendendo o disposto no art. 77, inciso III, do ADCT da Constituição da República de 1988, com a redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional n.º 29/2000 c/c a Lei Complementar n.º 141/2012;
- 2) aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do percentual de 32,12% (trinta e dois vírgula doze por cento), atendendo o disposto no art. 212 da Constituição da República de 1988;
- 3) gastos totais com pessoal correspondentes a 54,79% (cinquenta e quatro vírgula setenta e nove por cento) da receita base de cálculo, sendo 52,24% (cinquenta e dois vírgula vinte e quatro por cento) com o Poder Executivo e 2,55% (dois vírgula cinquenta e cinco por cento) com o Poder Legislativo, cumprindo o disposto nos arts. 19, inciso III, e art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei Complementar n.º 101/2000;
- 4) repasse de 4,65% (quatro vírgula sessenta e cinco por cento) da receita base de cálculo ao Poder Legislativo municipal, cumprindo o disposto no inciso II do art. 29-A da Constituição da República de 1988.

Cumpre informar que não houve inspeção nesse Município relativamente ao exercício financeiro de 2013 cujo escopo tenha incluído a verificação dos limites relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos da saúde, razão pela qual os índices constitucionais foram apurados a partir dos dados contidos nos demonstrativos contábeis apresentados.

A Unidade Técnica apontou, à fl. 10, que foram abertos créditos suplementares no valor de R\$ 33.325.098,82 (trinta e três milhões trezentos e vinte e cinco mil noventa e oito reais e oitenta e dois centavos) sem cobertura legal, em desacordo com o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/1964.

Os defendentes alegaram, às fls. 66 a 78, em síntese, que, no exame técnico não foram considerados os Decretos de n.ºs 5, 9, 14, 15, 19, 20, 24, 28, 29, 32, 38, 39, 44, 45, 47, 53, 57 e 61, que somam R\$ 37.576.731,50 (trinta e sete milhões quinhentos e setenta e seis mil, setecentos e trintas e um reais e cinquenta centavos) relativos ao superávit financeiro, utilizados com respaldo no inciso VI, do art. 167 da Constituição da República de 1988. Considerou-se apenas o disposto no art. 42 da Lei n.º 4.320/1964.

Acrescentaram que os créditos abertos com fundamento no superávit financeiro, por meio de mecanismos de transposição, remanejamento ou transferência são totalmente legais. E que o parágrafo único do art. 11 da Lei de Diretrizes Orçamentária nº 5.213/2012 prevê que:

“para aquelas suplementações que não envolvam movimentações de recursos entre grupos de despesas, projetos e atividades, não é exigido abertura de crédito suplementar por meio de decreto e nem publicação, podendo ser efetuado no próprio Quadro de Detalhamento da Despesa, já que se trata de transferências de recursos dentro de um mesmo programa de trabalho.”

Alegaram que não se trata de simples abertura de crédito suplementar, o que vale dizer, que a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro não estaria sujeita ao limite de 15 % (quinze por cento), por força do art. 167, inciso VI, da Constituição da República de 1988, ficando evidenciada a inexistência da irregularidade mencionada.

A Unidade Técnica, à fl. 99, reexaminando a abertura de créditos sem autorização legal informou que não foram apresentados os decretos e a LDO citados pelos defendentes, tendo sido requisitados via e-mail e acostados às fls. 102 a 127. Após análise desses documentos a Unidade Técnica ratificou a irregularidade apontada no exame inicial, informando que não procedem as alegações dos defendentes de que “não se trata de abertura de créditos suplementares, mas sim de transferências de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de órgão para outro, uma vez que os decretos não mencionam a transferência de recursos, simplesmente abrem créditos suplementares na forma dos arts. 42 e 43 da Lei n.º 4.320/1964 e indicam o *superávit* financeiro como fonte de recursos, tendo a Unidade Técnica concluído que os decretos acresceram valores à despesa inicialmente fixada.

Alegam os defendentes, às fls. 156 a 166, que procedeu-se à análise de todos os créditos adicionais abertos em 2013 e constatou-se que houve equívoco na confecção de alguns decretos e no preenchimento da prestação de contas anual.

Informam que foram abertos créditos suplementares e realizadas transferências de saldos orçamentários (estornos de verbas), mas tais alterações não foram devidamente segregadas quando da confecção dos decretos de alterações orçamentárias. Assim, todas movimentações de créditos orçamentários por meio de transferências foram consideradas na prestação de contas (SIACE/PCA) como créditos suplementares, onerando o limite autorizado na Lei Orçamentária Anual.

Alegam que os créditos suplementares e as transferências de saldo orçamentário não se confundem e a Constituição da República de 1988, no art. 167, incisos V, VI, § 2º e § 3º, tratou esses temas em dispositivos distintos.

Afirmou que a transposição, o remanejamento e a transferência não são regulamentados em nenhuma norma de Direito Financeiro, então, a aplicação de tais institutos tornou-se pouco utilizada, mesmo já tendo decorrido quase trinta anos da promulgação da referida Carta. Em virtude disso, afirmou também que a doutrina e a jurisprudência vêm enfrentando esta questão a um bom tempo, suprindo a lacuna deixada pelo legislador. Nesse sentido cita Machado e Reis, Toledo Júnior e Rossi, Caldas Furtado que mencionam que as alterações orçamentárias não são só provenientes de créditos adicionais mas também das realocações de recursos ocorridas pelos remanejamentos, transposições e transferências. Ainda, cita a Consulta n. 712.258 de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada que diz que se houver a falta de crédito para um elemento de despesa o que se faz é o remanejamento ou a transposição de crédito de um elemento para outro, com base nos recursos previstos dentro do próprio programa e que a teor do art. 43, *caput* e § 1º, da Lei n. 4.320/1964 é possível o remanejamento pretendido desde que autorizado pela Lei Orçamentária ou por lei específica.

Não havendo mais recursos é que seria necessária a abertura de créditos adicionais conforme os arts. 40 a 46 da Lei n.º 4.320/1964. Citou também as Consultas n.ºs 741.566 - relatoria do Conselheiro Simão Pedro - 742.472 - relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila.

Feitas essas considerações, o defendente analisou o instituto da transferência, que foi autorizado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e utilizado por Pouso Alegre em 2013.

Antes, porém, lembrou que a transferência ocorre quando se pretende realocar créditos orçamentários dentro de uma mesma categoria de programação prevista na Lei Orçamentária Anual e citou a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013 da União (Lei n.º 12.708/2012) que define o que é categoria de programação e que autoriza o Executivo, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2013 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação.

Assim, o defendente afirmou que analogicamente ao procedimento adotado na União, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de Pouso Alegre, no seu art. 11, parágrafo único, definiu o conceito de categoria de programação de forma a possibilitar a utilização do instituto da transferência, mediante decreto específico.

Apresentou, às fls. 163 a 165, um quadro intitulado “Segregação dos Decretos de Alterações Orçamentárias em Créditos Suplementares e Transferências” onde demonstrou que os “Créditos Suplementares” totalizaram R\$ 60.478.994,01 (sessenta milhões quatrocentos e setenta e oito mil novecentos e noventa e quatro reais e um centavo), as “transferências de saldo” totalizaram R\$ 22.294.285,95 (vinte e dois milhões duzentos e noventa e quatro mil duzentos e oitenta e cinco reais e noventa e cinco centavos) e que o “total” das alterações foram de R\$ 82.773.279,96 (oitenta e dois milhões setecentos e setenta e três mil duzentos e setenta e nove reais e noventa e seis centavos). Considerando que o limite autorizado na Lei Orçamentária Anual para abertura de crédito suplementar foi de R\$ 60.602.100,00 (sessenta milhões seiscentos e dois mil e cem reais), restou R\$ 123.105,99 (cento e vinte e três mil cento e cinco reais e noventa e nove centavos) de créditos suplementares autorizados e não utilizados.

Diante dos números apresentados, o defendente afirmou que o limite de crédito suplementar autorizado pela Lei Orçamentária Anual foi observado e para formalizar tais alterações o Chefe do Poder Executivo de Pouso Alegre editou o Decreto nº 40, em 26 de maio de 2015, juntado às fls. 177 a 224, retroagindo seus efeitos contábeis ao exercício de 2013, com amparo no princípio da autotutela, segundo o qual a Administração pode rever e regularizar os seus atos.

O defendente informou que foram alterados individualmente os decretos de créditos suplementares, para adequação à nova redação dada pelo Decreto nº 40/2015, conforme documentação anexada às fls. 225 a 323. Ainda, informou que como no SIACE/PCA não há tabela específica para informar os decretos de transferências, realizou-se a exclusão dos valores referentes às transferências da tabela de créditos suplementares. Visando comprovar suas alegações, anexou a Lei nº 5.277.2012 (LOA de Pouso Alegre para o exercício de 2013), fl. 324; a Lei nº 5.213/2012 (LDO de Pouso Alegre para o exercício de 2013, fls. 325 a 331; o Quadro de Leis, Créditos Suplementares, Especiais, Extraordinários e Créditos Especiais do exercício anterior emitido pelo SIACE/PCA do Executivo Municipal, fls. 332 a 337; e o Anexo 12 – Balanço Orçamentário emitido pelo SIACE/PA do Executivo Municipal, fls. 338 e 339.

A Unidade Técnica procedeu à análise dessa nova documentação juntada, às fls. 395 a 397v. Afirmou, inicialmente, que o princípio da autotutela não se aplica ao Direito Financeiro, que regula a atividade financeira e orçamentária do ente público.

Verificou que o Decreto nº 40 alterou a forma de abertura dos créditos de ‘Crédito Suplementar’ para ‘Transferência de Saldo Orçamentário’, e alterou os valores dos Decretos nºs 04, 11, 12, 14, 15, 17, 19, 22, 38, 32, 39, 44, 45, 46, 47, 49, 52, 53, 58 e 63.

Pelo novo Balanço Orçamentário, após o Decreto nº 40, o total das despesas fixadas foi alterado de R\$ 443.476.633,06 (quatrocentos e quarenta e três mil quatrocentos e setenta e seis mil seiscentos e trinta e três reais e seis centavos) para R\$ 404.014.000,00 (quatrocentos e quatro mil e quatorze mil reais), porque houve alteração das fontes de recursos. Destaca-se que todos procedimentos foram feitos após o orçamento executado, caracterizando uma manipulação dos créditos orçamentários. Informaram que o Município abriu créditos por Transferência de Saldos Orçamentários, previsto na LDO, sem apresentar justificativa, lei específica e comprovar o caráter excepcional, conforme citação da própria defesa.

Acrescentou que a Consulta TCEMG nº 862.749/2014, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, disciplinou a matéria, prevendo a possibilidade de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias, mas em caráter excepcional, pela impossibilidade de a Lei Orçamentária Anual autorizar ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários.

Concluíram pela manutenção da irregularidade, relativa à abertura de créditos suplementares no valor R\$ 33.325.098,82 (trinta e três milhões trezentos e vinte e cinco mil noventa e oito reais e oitenta e dois centavos) sem cobertura legal e em desacordo com o art. 42 da Lei n.º 4.320/1964.

Considerando as análises técnicas e as defesas realizadas quanto à abertura de crédito suplementar sem lei, entendo pertinente tecer algumas considerações.

Relativamente à possibilidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias de um exercício autorizar a transposição, o remanejamento e a transferência, entendo que esta questão já está pacificada na Corte de Contas mineira, uma vez que na Consulta TCEMG n.º 862.749/2014, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, ficou consolidada essa possibilidade de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

De acordo com o entendimento mencionado, cabe destacar que no artigo “Transposição, Remanejamento e Transferência Orçamentária. Possibilidade de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias”, de autoria de Flávio Corrêa de Toledo Jr, disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo¹, consta que o art. 167, VI, da Constituição da República vigente, exige para a tríade mencionada, apenas prévia autorização legislativa, se quisesse o constituinte lei específica, teria expressamente dito, tal qual fez em vários outros trechos da Carta Magna como no art. 166, § 8º e art. 167, VI. Não bastasse isso, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Lei de Diretrizes Orçamentárias pode, sim, autorizar transposições, remanejamentos e transferências.

Registro que a Lei n.º 5.213/2012 (LDO de Pouso Alegre para o exercício de 2013), fls. 325 a 331, no parágrafo único do art. 11 autorizou a abertura de créditos por transferência de saldos orçamentários.

No que tange à edição do Decreto n.º 40, em 26 de maio de 2015, retroagindo os efeitos contábeis ao exercício de 2013, cabe transcrever o entendimento proferido pelo próprio Tribunal de Contas mineiro no Pedido de Reexame n.º 838.778²:

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME – MUNICÍPIO – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS – INOCORRÊNCIA DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM COBERTURA LEGAL – LEI MUNICIPAL N. 1.166/2010 – APROVAÇÃO TARDIA DE DIPLOMA LEGAL AUTORIZATIVO – EFEITO RETROATIVO DA LEI – PROVIMENTO DO RECURSO – REFORMA DA DECISÃO – APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO.

- 1 . É vedado abertura de créditos suplementares sem a devida cobertura legal.
- 2 . A edição de lei municipal, com efeito retroativo, que autoriza suplementação de dotação orçamentária do exercício descaracteriza a irregularidade.

Diante do exposto, por analogia e pelo teor da Súmula n.º 473 do Supremo Tribunal Federal, que trata do princípio da autotutela, e ainda, decisão desta Casa nesse sentido, entendo que o Decreto n.º 40/2015, com efeito retroativo, descaracterizou a irregularidade, principalmente, porque o Poder Executivo que o editou já possuía autorização legal do Poder Legislativo para editá-lo no momento oportuno, isto é, desde o exercício de 2013, tendo em vista a Lei n.º 5.213/2012 - LDO de Pouso Alegre para o exercício de 2013.

O quadro apresentado às fls. 163 a 165 - “Segregação dos decretos de alterações orçamentárias em créditos suplementares e transferências”, apresentaram algumas divergências de valores, razão pela qual elaboramos novos cálculos com base na documentação apresentada.

¹ Disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/20140425-artigo_transposicoes.pdf. Acesso em: 04 nov. 2015.

² Publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Julho/agosto/setembro 2011. V.80. N. 3. Ano XXIX. P. 149- 153.

Segregação dos decretos de alterações orçamentárias por créditos suplementares e transferências- (R\$)				
Decreto nº	Crédito Suplementar	Transferência de saldo	Total	Fls.
2	150.000,00	-	150.000,00	163 e 227
4	6.026.551,87	3.285.592,26	9.312.144,13	163, 178 a 181, 229 a 232
5	-	1.546,33	1.546,33	163, 181 e 233
6	64.008,74	-	64.008,74	163, 181 e 234
7	17.000,00	-	17.000,00	163 e 235
8	17.000,00	-	17.000,00	163 e 236
9	20.000,00	-	20.000,00	163 e 237
10	4.080.000,00	-	4.080.000,00	163, 182, 183, 238 e 239
11	4.899.400,00	291.010,00	5.190.410,00	163, 183, 184, 240 e 241
12	2.456.827,19	133.265,00	2.590.092,19	163, 184, 185, 242 e 243
13	153.000,00	-	153.000,00	163 e 244
14	48.193,56	-	48.193,56	163, 185, 186 e 245
15	162.742,51	7.796,75	170.539,26	163, 186, 246 e 247
16	100.000,00	-	100.000,00	163 e 248
17	929.706,00	244.714,20	1.174.420,20	163, 187, 188, 249 a 251
18	100.000,00	-	100.000,00	163 e 252
19	298.032,16	-	298.032,16	164, 188 e 253
20	714.172,88	225.143,09	939.315,97	164, 189, 190, 254 e 255
22	4.073.005,97	113.154,65	4.186.160,62	164, 190 a 192, 256 a 258
23	160.000,00	-	160.000,00	259
24	65.830,00	-	65.830,00	164, 192 e 260
28	40.000,00	-	40.000,00	164, 192 e 264
29	-	1.000.000,00	1.000.000,00	164, 192,

				193 e 265
30	3.170.698,21	317.965,14	3.488.663,35	164, 193, 194 e 266 e 267
31	70.000,00	-	70.000,00	164 e 268
32	213.309,24	103.362,39	316.671,63	164, 194, 195, 269 e 270
34	259.879,38	4.995.299,98	5.255.179,36	164, 195, 196 e 271 e 272
35	2.970.066,40	498.295,00	3.468.361,40	164, 196, 197, 273 e 274
37	-	180.000,00	180.000,00	164, 198 e 276
38	2.953.161,87	28.039,50	2.981.201,37	164, 198, 199, 277 e 278
39	12.120,33	-	12.120,33	164, 199 e 279
40	484.436,65	143.500,00	627.936,65	164, 199 a 202
42	898.261,50	1.227.700,00	2.125.961,50	164, 203, 204, 282 a 284
43	250.000,00	10.000,00	260.000,00	164, 204, 205, 285 e 286
44	1.178.287,74	-	1.178.287,74	164, 205, 206, 287 e 288
45	1.821,02	-	1.821,02	164, 206 e 289
46	815.301,91	71.901,23	887.203,14	164, 206 a 208, 290 e 291
47	4.065.624,66	1.592.318,97	5.657.943,63	164, 208 a 210, 292 a 295
49	1.126.239,19	2.418.525,56	3.544.764,75	164, 210 a 212, 297 e 298
51	90.000,00	-	47.742,82	164 e 300
52	5.922.069,72	2.612.879,08	8.534.948,80	164, 212 a 216, 301 a 304
53	9.286.593,07	992.006,15	10.278.599,22	164, 216, 217, 305 e

				306
54	136.731,25	112.340,66	249.071,91	165, 217, 218, 307 e 308
55	145.000,00	45.000,00	190.000,00	165, 218, 219, 309 e 310
56	23.000,00	-	23.000,00	165 e 311
57	-	40.000,00	40.000,00	165, 219, 220 e 312
58	467.810,00	3.811,43	471.621,43	165, 220, 313 e 314
59	112.000,00	-	112.000,00	165 e 315
60	5.000,00	-	5.000,00	165 e 316
61	221.805,24	1.582.818,58	1.804.623,82	165, 220 a 222, 317 a 319
62	78.105,75	25.310,00	103.415,75	165, 222, 223, 320 e 321
63	51.200,00	46.000,00	97.200,00	165, 223, 224, 322 e 323
Total	59.583.994,01	22.349.295,95	81.933.289,96	

Limite autorizado na LOA (15% de R\$ 404.014.000,00) - fls. 324	R\$ 60.602.100,00
Saldo de Crédito Suplementar autorizado na LOA e não utilizado	R\$ 1.018.105,99

Pelo quadro que se apresenta, constata-se que os decretos abertos de créditos suplementares e de transferência tinham lastro na LOA e na LDO, respectivamente. E, ainda, que os créditos suplementares abertos ficaram aquém do limite autorizado na lei orçamentária em R\$ 1.018.105,99 (um milhão dezoito mil cento e cinco reais e noventa e nove centavos), uma vez que os decretos abertos totalizaram R\$ 59.583.994,01 (cinquenta e nove milhões quinhentos e oitenta e três mil novecentos e noventa e quatro reais e um centavo) e autorizado R\$ 60.602.100,00 (sessenta milhões seiscentos e dois mil e cem reais).

Quanto à abertura de créditos sem recursos disponíveis no valor de R\$29.143.057,75 (vinte e nove milhões cento e quarenta e três mil cinquenta e sete reais e setenta e cinco centavos), os defendentes alegaram, em síntese, às fls. 71 a 73, que para o valor de R\$ 499.008,74 (quatrocentos e noventa e nove mil oito reais e setenta e quatro centavos), referente à abertura de créditos suplementares e especiais, mediante os Decretos 26 e 36, utilizou-se o excesso de arrecadação de convênio. Para o valor de R\$28.644.049,01 (vinte e oito milhões seiscentos e quarenta e quatro mil quarenta e nove reais e um centavo), alegaram que foi utilizado o superávit financeiro do período de 01/01 a 31/12/2012. Informaram que o *superávit* patrimonial consolidado, somente da Prefeitura, foi de R\$55.127.180,40

(cinquenta e cinco milhões cento e vinte e sete mil cento e oitenta reais e quarenta centavos) e que o consolidado com o IPREM foi de R\$47.393.715,48 (quarenta e sete milhões trezentos e noventa e três mil setecentos e quinze reais e quarenta e oito centavos), valores esses muito superiores ao valor da irregularidade apontada. Alegaram, ainda que mesmo não se considerando o superávit patrimonial, havia fonte para as referidas aberturas no Balanço Patrimonial no valor de R\$212.111.082,74 (duzentos e doze milhões cento e onze mil oitenta e dois reais e setenta e quatro centavos).

A Unidade Técnica, no estudo de fls. 95 a 101, sustenta que as alegações dos defendentes quanto à utilização de superávit patrimonial não procedem, visto que a fonte de recursos para abertura de créditos definida no § 2º do art. 43 da Lei n.º 4.320/1964 é o superávit financeiro, que corresponde à diferença positiva entre o Ativo Financeiro e o Passivo financeiro do exercício anterior, não o superávit patrimonial como declararam os defendentes. Informou que os valores relativos ao regime próprio de previdência devem ser deduzidos dos valores consolidados, no Ativo e Passivo, tendo em vista que esses recursos possuem destinação específica, conforme consta do inciso III do art. 1º da Lei n.º 9.717/1998 e o parágrafo único do art. 13 da Portaria MPS n.º 402/2008.

À fl. 100, a Unidade Técnica informou que pelos demonstrativos constantes às fls. 128 a 132, foi possível identificar que nas rubricas mencionadas pela defesa, 2471.02.00 e 2472.01.00, houve excesso de arrecadação suficiente para acobertar os créditos abertos pelos Decretos nº 26 e 36 e que o crédito suplementar aberto pelo Decreto nº 6 teve como fonte o excesso de arrecadação apurado na fonte 153 – Transferências de Recursos do SUS. Assim, retificou a informação inicial quanto aos créditos abertos no valor de R\$ 499.008,74 (quatrocentos e noventa e nove mil oito reais e setenta e quatro centavos).

À fl. 101, a Unidade Técnica informou, ainda, que de acordo com o Balanço Patrimonial, juntado às fls. 136 a 138, o Município apresentou no exercício de 2012 um superávit financeiro no valor de R\$12.132.855,03 (doze milhões cento e trinta e dois mil oitocentos e cinquenta e cinco reais e três centavos), excluindo-se os valores relativos ao RPPS, restando créditos abertos sem recursos disponíveis no valor de R\$26.830.769,29 (vinte e seis milhões oitocentos e trinta mil setecentos e sessenta e nove reais e vinte e nove centavos).

Concluiu que a vedação do inciso XI do art. 167 da Constituição da República de 1988, do inciso III do art. 1º da Lei n.º 9.717/1998 e do parágrafo único do art. 13 da Portaria MPS n.º 402/2008, o superávit financeiro verificado no Regime Próprio de Previdência Social não pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, motivo pelo qual a irregularidade não pode ser desconsiderada.

Fez diversas considerações sobre a questão apontada, registrando que se o setor contabilidade conhecesse a metodologia de cálculo adotada pelo Tribunal de Contas para apuração do superávit financeiro definida na Consulta TCEMG nº 809.491/2009, certamente teria utilizado a fonte de recursos anulação total ou parcial de dotações. E que o que houve foi um procedimento contábil equivocado passível de correção. Assim com amparo na Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.330/2011, que aprovou a ITG 2000 – Escrituração Contábil, e em conformidade com o princípio da autotutela, procedeu-se à alteração da fonte de recursos dos Decretos nºs 5, 9, 10, 14, 15, 19, 20, 24, 27, 28, 29, 32, 38, 39, 44, 45, 47, 50, 53, 57 e 61, todos do exercício financeiro de 2013, de *superávit* financeiro para anulação de dotação, por meio do Decreto nº 40, de 26 de maio de 2015, com efeitos contábeis retroativos ao exercício de 2013, conforme evidenciado no quadro intitulado “Quadro de Créditos Adicionais com as Respectivas Fontes de Recursos”, fls. 171 e 172.

Em análise dos autos visando conferir se os dados lançados no mesmo estavam de acordo com a documentação anexada às fls. 177 a 331, constatou-se divergências, razão pela qual elaborei os cálculos com base na documentação, conforme abaixo:

Quadro de créditos adicionais com as respectivas fontes de recursos - (R\$)			
Decreto nº	Valor	Fonte de Recursos	Fls.
1	142.188,97	Anulação de dotação	226

2	150.000,00	Anulação de dotação	171 e 227
3	13.819.982,00	Anulação de dotação	171 e 228
4	6.026.551,87	Anulação de dotação	171 e 229 a 232
5	0,00	Transferência	171 e 233
6	64.008,74	Anulação de dotação	171 e 234
7	17.000,00	Anulação de dotação	171 e 235
8	17.000,00	Anulação de dotação	171 e 236
9	20.000,00	Anulação de dotação	171 e 237
10	4.080.000,00	Anulação de dotação	171, 238 e 239
11	4.899.400,00	Anulação de dotação	171, 240 e 241
12	2.456.827,19	Anulação de dotação	171, 242 e 243
13	153.000,00	Anulação de dotação	171 e 244
14	48.193,56	Anulação de dotação	171 e 245
15	162.742,51	Anulação de dotação	171 e 247
16	100.000,00	Anulação de dotação	171 e 248
17	929.706,00	Anulação de dotação	171, 249 a 251
18	100.000,00	Anulação de dotação	171 e 252
19	298.032,16	Anulação de dotação	171 e 253
20	714.172,88	Anulação de dotação	171, 254 e 255
21	2.373.000,60	Anulação de dotação	171
22	4.073.005,97	Anulação de dotação	171, 256 a 258
23	160.000,00	Anulação de dotação	171 e 259
24	65.830,00	Anulação de dotação	171 e 260
25	800,00	Anulação de dotação	171 e 261
26	375.000,00	Anulação de dotação	171 e 262
27	1.339.150,00	Anulação de dotação	172 e 263
28	40.000,00	Anulação de dotação	172 e 264
29	0,00	Transferência	172 e 265
30	3.170.698,21	Anulação de dotação	172, 266 e 267
31	70.000,00	Anulação de dotação	172 e 268
32	213.309,24	Anulação de dotação	172, 269 e 270
33	1.053.474,38	Anulação de dotação	172
34	259.879,38	Anulação de dotação	172, 271 e 272
35	2.970.066,40	Anulação de dotação	172, 273 e 274
36	60.000,00	Anulação de dotação	172 e 275
37	0,00	Transferência	172 e 276
38	2.953.161,87	Anulação de dotação	172, 277 e 278
39	12.120,33	Anulação de dotação	172 e 279

40	484.436,65	Anulação de dotação	172, 199 a 202
41	77.000,00	Anulação de dotação	172, 280 e 281
42	898.261,50	Anulação de dotação	172, 282 a 284
43	260.000,00	Anulação de dotação	171, 285 e 286
44	1.178.287,74	Anulação de dotação	172, 287 e 288
45	1.821,02	Anulação de dotação	172 e 289
46	815.301,91	Anulação de dotação	172, 290 e 291
47	4.065.624,66	Anulação de dotação	172, 292 a 295
48	3.000,00	Anulação de dotação	172 e 296
49	1.126.239,19	Anulação de dotação	172, 297 e 298
50	47.742,82	Anulação de dotação	172 e 299
51	90.000,00	Anulação de dotação	172 e 300
52	5.922.069,72	Anulação de dotação	172, 301 a 304
53	9.286.593,07	Anulação de dotação	172, 305 e 306
54	136.731,25	Anulação de dotação	172, 307 e 308
55	145.000,00	Anulação de dotação	172, 309 e 310
56	23.000,00	Anulação de dotação	172 e 311
57	0,00	Transferência	172 e 312
58	467.810,00	Anulação de dotação	172, 313 e 314
59	112.000,00	Anulação de dotação	172 e 315
60	5.000,00	Anulação de dotação	172 e 316
61	221.805,24	Anulação de dotação	172, 317 a 319
62	78.105,75	Anulação de dotação	172,320 e 321
63	51.200,00	Anulação de dotação	172, 322 e 323
Total	78.885.332,78		

Pelo quadro ora apresentado, verifica-se que, em virtude do Decreto nº 40, de 26 de maio 2015, os créditos abertos pelo município de Pouso Alegre referentes ao exercício de 2013, indicaram os recursos disponíveis para ocorrer às despesas, uma vez que as fontes de recursos foram alteradas para anulação de dotação. Esse meu entendimento, tem fundamento no instituto da analogia, uma vez que no Pedido de Reexame nº 838.778³, este Tribunal deu provimento ao recurso afirmando que a edição de Lei Municipal, com efeito retroativo, autorizando a suplementação orçamentária do exercício descaracteriza a irregularidade. Assim, a edição de novo decreto para regularização das fontes de recursos mencionadas equivocadamente pelo gestor no decreto original também descaracterizou a irregularidade.

³ Disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/20140425-artigo_transposicoes.pdf. Acesso em: 04 nov. 2015.

Conclusão

Por todo exposto, voto pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas do gestor responsável pela Prefeitura Municipal de Pouso Alegre no exercício de 2013, Sr. Agnaldo Perugini, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Orgânica deste Tribunal e do art. 240, inciso I, do Regimento Interno 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 ou da própria ação fiscalizadora do Tribunal.

Recomendo ao responsável pelo Controle Interno o acompanhamento da gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República de 1988, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Após o cumprimento dos procedimentos regimentais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Nesse caso vou pedir também vênua à Relatora para votar pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos da fundamentação do parecer ministerial.

APROVADO O VOTO DA RELATORA, VENCIDO O CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG SCHMIDT DE ANDRADE DUARTE.)

ACF

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 Taquigrafia e Acórdão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Protocolo



TERMO DE REDISTRIBUIÇÃO

Processo nº.: 912660
Natureza: PCTAS EXECUTIVO MUNICIPAL
Relator Anterior: CONS. ADRIENE ANDRADE
Competência Anterior: PRIMEIRA CÂMARA

Relator Atual: CONS. EM EXERC. HAMILTON COELHO
Competência Atual: PRIMEIRA CÂMARA
Motivo: EM CONFORMIDADE ART. 14, IV - RI - TCEMG
Data/Hora: 20/04/2018 00:00:00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Protocolo



TERMO DE REDISTRIBUIÇÃO

Processo nº.: 912660
Natureza: PCTAS EXECUTIVO MUNICIPAL
Relator Anterior: CONS. EM EXERC. HAMILTON COELHO
Competência Anterior: PRIMEIRA CÂMARA

Relator Atual: CONS. DURVAL ANGELO
Competência Atual: PRIMEIRA CÂMARA
Motivo: POSSE CONSELHEIRO(A) - ART. 9º - RITCEMG
Data/Hora: 01/08/2018 00:00:00