



Câmara Municipal de Serra do Salitre

PARECER DA COMISSÃO PERMANENTE DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E TOMADA DE CONTAS

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PODER EXECUTIVO - EXERCÍCIO 2015

RELATORA: JÉSSICA DE SOUZA NETO

DATA DO PARECER: 22 DE JUNHO DE 2021

1 - DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de parecer da **COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E TOMADA DE CONTAS**, nos termos do artigo 68, inciso II, do Regimento Interno desta Douta Casa Legislativa, no campo temático e área de sua atividade, para análise da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO ORDENADOR DE DESPESA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA DO SALITRE, EXERCÍCIO DE 2015.**

Constatadas irregularidades pelo TCEMG, o Tribunal emitiu parecer prévio pela Rejeição das Contas do Exercício de 2015, chegando ao Poder Legislativo os Autos da Prestação de Contas Anual, foi elaborado Ofício n.º 10/2021, para citação do responsável, de forma a assegurar ao prestador o direito ao contraditório e à ampla defesa, sendo observado, portanto, o devido processo legal.

Tendo sido devidamente citado, o responsável apresentou defesa e argumentos relativos à Prestação de Contas do Exercício de 2015 - Processo n.º 997.604, do Município de Serra do Salitre - MG, de responsabilidade do Sr. João Vicente Ferreira Neto.

É o resumo dos fatos.

Neto.



Câmara Municipal de Serra do Salitre

2 - DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Após análise das contas pelo TCEMG, do Processo n.º 997.604, ficou constatado pelo Tribunal de Contas que o Poder Executivo do Município de Serra do Salitre - MG promoveu abertura de créditos especiais de R\$1.098.631,51 sem autorização legislativa, contrariando o preceito dos artigos 167, inciso V, da Constituição da República e 42 da Lei n. 4.320/64.

O artigo 167, inciso V, da Constituição Federal dispõe que:

“Art. 167. São vedados:

(...)

V - A abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.

O artigo 42, da Lei n.º 4.320, dispõe que:

“Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo”.

Vejamos quais foram os créditos que deram causa ao o apontamento da irregularidade no Quadro I:

Quadro I						
Nº do Decreto	Data do Decreto	Tipo de Decreto	Tipo Lei	Nº / Data das Leis Vinculadas	Origem do Recurso	Valor Aberto
38	16/09/2015	2 - Decreto de Crédito Especial	LOA	000849 - 22/12/2014	2-Excesso de Arrecadação	448.312,96
51	09/11/2015	2 - Decreto de Crédito Especial	LOA	000849 - 22/12/2014	2-Excesso de Arrecadação	344.050,00
52	23/11/2015	2 - Decreto de Crédito Especial	LOA	000849 - 22/12/2014	2-Excesso de Arrecadação	100.000,00
53	23/11/2015	2 - Decreto de Crédito Especial	LOA	000849 - 22/12/2014	2-Excesso de Arrecadação	150.000,00



Câmara Municipal de Serra do Salitre

61	23/12/2015	2 - Decreto de Crédito Especial	LOA	000849 - 22/12/2014	2-Excesso de Arrecadação	56.268,55
					Total	1.098.631,51

Fonte: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/orcamento>.

Ocorre que, analisando referido quadro, fica evidente que os créditos do tipo especial, vinculados à autorização legal da Lei 849/2015 – Lei Orçamentária Anual foram abertos pela origem Excesso de arrecadação.

Diante da decisão, o Poder Executivo propôs um Pedido de Reexame n.º 1.071.313, também analisado pelo TCEMG, que também ficou constatado pelo Tribunal de Contas que o Poder Executivo promoveu abertura de créditos especiais de R\$1.098.631,51 sem autorização legislativa, contrariando o preceito dos arts. 167, V, da Constituição da República e 42 da Lei n. 4.320/64.

Neste pedido de reexame, o Defendente, por seus procuradores, afirmaram ter ocorrido erro material e corrigiu/atualizou os créditos, mas estes, mesmo assim, não foram considerados pelo TCEMG, o que ensejou na manutenção apontamento da irregularidade na abertura dos créditos, senão vejamos:

Quadro II						
Nº do Decreto	Data do Decreto	Tipo de Decreto	Tipo Lei	Nº / Data das Leis Vinculadas	Origem do Recurso	Valor Aberto
1	02/01/2015	Realocação Remanejamento	LOA	000849 - 22/12/2014	Remanejamento	652.508,68
17	15/04/2015	Realocação Remanejamento	LOA	000849 - 22/12/2014	Remanejamento	713.406,81
					Total	1.365.915,49

Fonte: Resposta ao Ofício n.º 10/2021 – (Doc. 03) // Decretos Corrigidos/Atualizados

Importante destacar que estes mesmos Decretos alterados/atualizados/corrigidos pelo Poder Executivo (Decretos n.º 1/2015 e



Câmara Municipal de Serra do Salitre

17/2015) se encontravam enviados/lançados na análise da prestação de contas inicial da seguinte forma:

Quadro III						
Nº do Decreto	Data do Decreto	Tipo de Decreto	Tipo Lei	Nº / Data das Leis Vinculadas	Origem do Recurso	Valor Aberto
1	02/01/2015	1 - Decreto de Crédito Suplementar	LOA	000849 - 22/12/2014	3-Anulação de Dotações	652.508,68
17	15/04/2015	1 - Decreto de Crédito Suplementar	LOA	000849 - 22/12/2014	3-Anulação de Dotações	713.406,81
					Total	1.365.915,49

Fonte: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/orcamento>

Vale destacar que o Poder Executivo apesar de ter constatado e reconhecido erro material de elaboração dos créditos, justificando que essas alterações orçamentárias eram na verdade realocações orçamentárias do tipo remanejamento, e não abertura de crédito especial, o TCEMG negou provimento no pedido de reexame para reformar decisão de rejeição das contas, mantendo intacta a decisão do Processo n.º 997.604, portanto não aceitando o erro material de elaboração dos créditos e posterior correção.

Portanto o apontamento da irregularidade versa sobre ausência de lei específica para amparar os créditos especiais abertos, **não sendo os decretos alterados/ajustados/reenviados instrumentos capazes de sanar a falta de lastro legal. Os créditos especiais não poderiam ter sido abertos com base em autorização contida na Lei Orçamentária Anual, Lei n. 849/14.** Dessa forma, o Tribunal de Contas reiterou a falha assinalada e a recomendação de emissão de parecer pela rejeição das contas.

Pelos dados extraídos do SICOM/TCEMG, os créditos adicionais que motivaram a irregularidade apontada pelo TCEMG são do Tipo "Especiais" conforme quadro I acima. Os créditos especiais, por referirem-se aos programas ou às despesas novas, devem ser autorizados por lei específica, uma vez



Câmara Municipal de Serra do Salitre

que não existe autorização no orçamento municipal para a realização das despesas a serem contraídas, conforme dispõe o artigo 40 da Lei n. 4.320/64. Desta feita, as aberturas dos créditos especiais não podem estar vinculadas à prévia autorização da Lei Orçamentária Anual.

A seguir destacamos em resumo as decisões do Tribunal de Contas na análise das contas do exercício 2015 do Município de Serra do Salitre/MG, para contextualização do parecer.

Em sessão ordinária da Primeira Câmara realizada no dia 04/12/2018 para análise das contas do exercício 2015, **foi emitido Parecer Prévio pela Rejeição das Contas sobre a prestação de contas anual do Município de Serra do Salitre/MG, referente ao exercício de 2015, Processo n.º 997.604,** relatado pelo conselheiro Mauri Torres e votaram nos termos do entendimento do relator os Conselheiros Adonias e Durval Ângelo, **devido a irregularidades na abertura de créditos especiais no valor de R\$1.098.631,51 sem cobertura legal.**

Ato contínuo, em sessão ordinária da Primeira Câmara realizada no dia 04/2/2020 para análise do Pedido de Reexame sobre a prestação de contas anual do Município de Serra do Salitre/MG, referente ao exercício de 2015, Processo n.º 997.604, relatado pelo Conselheiro Hamilton Coelho e votaram nos termos do entendimento do relator os Conselheiros Victor Meyer, Durval Ângelo e Presidente José Alves Viana, no mérito, **negado provimento ao recurso do Pedido de Reexame, em face da permanência da irregularidade consubstanciada na abertura de créditos especiais sem lei autorizativa, ato que desafia o disposto nos arts. 167, inciso V, da Constituição da República, e 42 da Lei n. 4.320/64, mantendo-se incólume a decisão impugnada por emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de responsabilidade do Prefeito João Vicente Ferreira Neto, do Município de Serra do Salitre, relativas ao exercício de 2015, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08.**

Auto.



Câmara Municipal de Serra do Salitre

Ato contínuo, em decisão no dia 14/5/2019 para análise dos Embargos Declaratórios sobre a prestação de contas anual do Município de Serra do Salitre/MG, referente ao exercício de 2015, Processo n.º 1.066.636, relatado pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão, não conhecido monocraticamente os embargos declaratórios opostos pelo Senhor João Vicente Ferreira Neto, Chefe do Executivo de Serra do Salitre – MG, no exercício de 2015, por não versar o apelo sobre omissão, contradição, obscuridade ou erro material da decisão recorrida.

Em síntese, o Tribunal de Contas em todas as análises e decisões (Inicial, Pedido de Reexame e Embargos) manteve a irregularidade consubstanciada na abertura de créditos especiais sem lei autorizativa, ato que desafia o disposto nos arts. 167, inciso V, da Constituição da República, e 42 da Lei n. 4.320/64.

É a síntese das decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

3 – DAS JUSTIFICATIVAS E ARGUMENTOS DA DEFESA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ANO DE 2015

Vejamos agora as justificativas e alegações do Defendente para reforma do Parecer emitido pelo Tribunal de Contas e pedido por novo parecer a ser emitido pelo Poder Legislativo:

“Da Leitura dos acórdãos acima colacionados, não concluíram os Ilmos. Conselheiros, ao se pronunciarem, sobre a matéria de fato e de direito, acerca da possibilidade de autorização legal prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n.º 830 de 25 de junho de 2014), para realização de REALOCAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (Transposição, Transferências e Remanejamentos) utilizadas pela Prefeitura de Serra do Salitre/MG no exercício de 2015”. (transcrição fiel)



Câmara Municipal de Serra do Salitre

Alega a parte Defendente em sua defesa que a autorização prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n.º 830/2014), para realização dos instrumentos de realocações orçamentárias (Transposição, Transferências e Remanejamentos) serviriam como autorização legal para cobertura dos créditos abertos de forma irregular, sanando assim a irregularidade de falta de autorização legal.

Alega o Defendente ainda que a matéria não fora discutida de fato e de direito pelo TCEMG no pedido de reexame e roga pela aplicação dos princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade.

Por fim, a parte Defendente pugnou que caso fosse ultrapassada a pese defensiva principal, que as contas do Poder Executivo do ano de 2015 fossem aprovadas com ressalvas.

É a síntese das justificativas e argumentos da defesa.

4 - DA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E DAS JUSTIFICATIVAS DO DEFENDENTE

Realizado o resumo das decisões do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, bem como das teses defensivas do Chefe do Poder Executivo do Município de Serra do Salitre, exercício 2015, passo à análise da prestação de contas e das justificativas apresentadas pelo Defendente.

Para melhor compreensão da análise precisamos esclarecer o que é um crédito adicional especial e uma realocação orçamentária (Transposição, Transferências e Remanejamentos).



Câmara Municipal de Serra do Salitre

Os créditos adicionais subdividem-se em três espécies: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários, os quais estão conceituados nos do art.s 41 e 42 da Lei n. 4.320/64 da seguinte maneira:

“Art. 41. **Os créditos adicionais classificam-se em:**

I – **suplementares**, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II – **especiais**, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III – **extraordinários**, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

“Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo”.

Importa mencionar que, para suplementar créditos adicionais especiais pode ser autorizada pela própria lei que autorizar a abertura de créditos especiais ou por lei específica, entendimento consignado na resposta à Consulta n. 712.258, in verbis:

Os créditos especiais podem ser suplementados, se a verba inicialmente prevista não for suficiente para cumprir o programa. A própria lei que institui o crédito especial poderá trazer no seu texto a autorização para suplementação, caso contrário, poderá ser feita a suplementação através de lei específica. O crédito especial não se integra ao orçamento, mas à execução orçamentária. A suplementação que está contida na Lei Orçamentária não se aplica aos créditos especiais.

Explicando a definição de Realocações Orçamentárias (Transposição, Transferências e Remanejamentos), J. R. Caldas Furtado ensina o seguinte:

Furtado



Câmara Municipal de Serra do Salitre

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;

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

Pruto



Câmara Municipal de Serra do Salitre

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 comprometidos.

Em consulta relatada pelo Conselheiro Cláudio Terrão, consulta n.º 862.749, sobre Princípio da exclusividade e a impossibilidade de autorização prévia de remanejamento, transposição e transferência de recursos pela lei orçamentária, vejamos sua conclusão:

Conclusão: diante das razões expostas, assim como os conselheiros que me antecederam, acompanho o voto do relator, conselheiro Cláudio Couto Terrão, cuja conclusão é pela impossibilidade de a lei orçamentária anual autorizar ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários, mas pela possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, em caráter excepcional, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária — remanejamento, transposição ou transferência de recursos —, os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não.

Neste caminho, tanto para abertura de créditos especiais, por se referirem a despesas novas quanto para a realocação orçamentária por meio de remanejamentos, transposição e transferências – será necessário prévia autorização legislativa específica. Mas na consulta n.º 862.749 temos como exceção, o

Auto.



Câmara Municipal de Serra do Salitre

entendimento da corte que nos casos de realocação orçamentária (Remanejamento, Transposição e Transferência) que a lei de diretrizes orçamentárias poderá autorizar a abertura de créditos em caráter excepcional.

Merece reafirmar que o Poder Executivo no Pedido de Reexame das Contas de 2015 justificou ter constatado e reconhecido como erro material na elaboração dos créditos, justificando que esses créditos eram realocações orçamentárias do tipo remanejamento, e não créditos especiais, **porém o TCEMG negou provimento do Recurso do Pedido de Reexame e não considerou a correção/atualização destes créditos adicionais na análise para reformar a decisão, portanto não considerou tais créditos como remanejamento e sim como créditos especiais.**

Vejamos os decretos apresentados pelo defendente(DOC.03) como sendo créditos por remanejamentos abertos em 2015:

DECRETO N.º 001 DE 02 DE JANEIRO DE 2015.

Abre crédito por Remanejamento.

O gestor de SERRA DO SALITRE usando das atribuições de seu cargo e de acordo com a Lei n.º 849, decreta: Artigo 1º Fica aberto crédito **REMANEJAMENTO** de R\$ 652.508,68 (setecentos e treze mil quatrocentos e seis reais e oitenta e um centavos) às dotações orçamentárias abaixo discriminadas:

(...)

DECRETO N.º 0017 DE 15 DE ABRIL DE 2015.

Abre crédito por remanejamento.

O gestor de SERRA DO SALITRE usando das atribuições de seu cargo e de acordo com a Lei n.º 849, decreta: Artigo 1º Fica aberto crédito **SUPLEMENTARES** de R\$ 713.406,81 (setecentos e treze mil quatrocentos e seis reais e oitenta e um centavos) às dotações orçamentárias abaixo discriminadas:

(...)



Câmara Municipal de Serra do Salitre

Destacamos as impropriedades e falhas técnicas dos decretos apresentados, vejamos:

- a) No texto dos decretos, a Lei que está autorizando a abertura é a Lei 849/2014 – a Lei Orçamentária Anual de 2015, já que conforme alega o defendente não seriam créditos por remanejamento, não deveriam constar autorização pela Lei n.º 830/2014 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015;
- b) No texto do decreto 0017/2015, no seu artigo 1º, o tipo do crédito está como SUPLEMENTAR, ou seja, não é remanejamento, é suplementar este crédito;
- c) No texto dos dois decretos, citam os mesmos como sendo “crédito por remanejamento”, vamos relembrar o conceito de alterações orçamentárias por Remanejamento. 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. Analisando os detalhamentos das movimentações de créditos e débitos, nos dois decretos ficam evidentes que as movimentações foram feitas dentro do mesmo órgão e não de um órgão para outro, ou seja, não podem ser caracterizados como remanejamentos, mas sim créditos do tipo suplementares.
- d) E por que estes decretos não foram editados como suplementares se possuem características de suplementares? Simplesmente pelo fato de o limite de autorização para abertura deste tipo de créditos já estar com autorização legal esgotada.

Pelos motivos expostos, que consideramos os créditos enviados e prestados ao TCEMG por meio do Sistema informatizado de Contas Municipais – SICOM no exercício de 2015 (Quadro I), e não os créditos apresentados

Prato.



Câmara Municipal de Serra do Salitre

na defesa (DOC.03), como sendo os créditos devidos para realização da análise das contas, conforme entendimento do TCEMG exarado no pedido de reexame.

Por todo exposto, concessa vênua, não procede a alegação da defesa e, assim, mantenho o apontamento da irregularidade pela abertura de créditos especiais sem autorização legal infringindo o disposto nos arts. 167, inciso V, da Constituição da República, e 42 da Lei n. 4.320/64.

5 – DA CONCLUSÃO

Conforma narrado em todo o presente parecer, foi examinada a Prestação de Contas do Exercício de 2015 - Processo n.º 997.604, do Município de Serra do Salitre – MG, de responsabilidade do Sr. João Vicente Ferreira Neto, sendo analisada as justificativas e argumentos da defesa, no entanto, a falha apontada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais não foi sanada e esclarecida com a argumentação do Defendente.

Em razão da análise realizada, a **COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E TOMADAS DE CONTA**, por esta Relatora, mantém o entendimento pela emissão de Parecer Prévio pela Rejeição das Contas do Exercício de 2015, enumerando a seguir as razões que nos levaram a opinar neste sentido:

- a) Os créditos apresentados na defesa como créditos de remanejamentos foram corrigidos/atualizados pelo Poder executivo após confirmação de erro material e apresentados somente no Pedido de Reexame e mesmo assim possuem falhas técnicas e de autorização legal, portanto não trouxeram segurança e transparência suficientes para justificar/alterar o tipo dos créditos de especial para remanejamento e assim reformar a decisão;



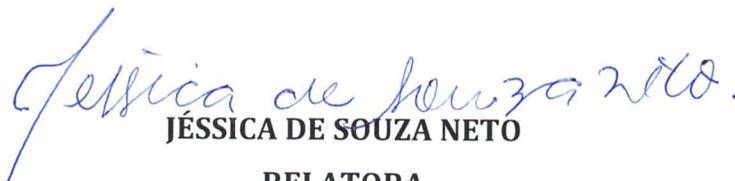
Câmara Municipal de Serra do Salitre

- b) Foram considerados para elaboração deste parecer, os créditos enviados(Quadro I) e prestados ao TCEMG por meio do Sistema informatizado de Contas Municipais – SICOM no exercício de 2015, ou seja, conforme entendimento do TCEMG;
- c) A autorização legal prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 para os créditos do tipo remanejamento não possuem condição legal de autorizar a abertura/suplementação de créditos do tipo especiais que devem ser autorizados por lei específica;
- d) As decisões, do Processo n.º 997.604 e Pedido de Reexame n.º 1.071.313, com apontamento de irregularidade pela falta de autorização legal para abertura de créditos estão bem fundamentadas e claras, tanto que os embargos propostos pelo defendente foram monocraticamente negados;

E por fim, pelos fatos e argumentos apresentados, considero que efetivamente o poder executivo promoveu abertura de créditos especiais no valor de R\$1.098.631,51 sem autorização legislativa, contrariando o preceito dos arts. 167, V, da Constituição da República e 42 da Lei n. 4.320/64, ensejando assim a rejeição das contas do exercício de 2015.

Assim, a presente **COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E TOMADA DE CONTAS, por esta Relatora, opina pela REJEIÇÃO DAS CONTAS DO PODER EXECUTIVO, EXERCÍCIO DE 2015**, conforme fundamentação supra.

Sendo só, subscrevo.


JÉSSICA DE SOUZA NETO
RELATORA