

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO
MUNICIPAL N. 958810**

Procedência: Prefeitura Municipal de Piranguinho
Exercício: 2014
Responsável: Antônio Carlos Silva (Prefeito)
Procuradores: Rodrigo Silveira Diniz Machado – CRC/MG 64.291; Ricardo Chaves de Castro – CRC/MG 63.135; Guilherme Silveira Diniz Machado – OAB/MG 67.408; Joaquim Antônio Murta Oliveira Pereira – OAB/MG 139.385; Natália Nunes dos Santos
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FINANCEIRA E CONTÁBIL. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ABERTURA DE CRÉDITOS. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

1. As contas recebem parecer prévio pela aprovação quando expressarem de forma clara e objetiva a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais, consoante o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar n.º 102/08.
2. A apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo Prefeito Municipal no período.
3. A emissão do parecer prévio não impede nova análise em razão de falhas identificadas em inspeção ou denunciadas, tendo em vista os princípios do interesse público, bem como a indeclinável competência dessa Corte de Contas na busca da máxima efetividade das normas constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

PARECER PRÉVIO

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Sessão Extraordinária da Primeira Câmara – 13/12/2016

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade do Prefeito Antônio Carlos Silva, do Município de Piranguinho, relativa ao exercício de 2014.

O órgão técnico, em seu exame de fls. 01/36, constatou irregularidades que ensejaram a abertura de vista ao gestor, fl. 38, vindo ao processo as alegações e os documentos de fls. 41/57.

A unidade técnica procedeu a nova análise, fls. 59/63.

O Ministério Público junto a este Tribunal manifestou-se, fls. 65/69, pela rejeição das contas.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações iniciais

Esta prestação de contas foi examinada conforme o disposto na Resolução TC n.º 04/09, disciplinada pela Ordem de Serviço n.º 02/15, a partir das informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

2. Apontamentos do órgão técnico

2.1. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis – fls. 03/11.

O órgão técnico constatou que foram abertos créditos suplementares e ou especiais por excesso de arrecadação no valor de R\$596.668,04, sem recursos disponíveis, em desacordo com o preceito do art. 43 da Lei n.º 4.320/64 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.º 101/00.

O defendente, fls. 41/57, aduziu que não houve abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis. Divergiu do cálculo realizado pela unidade técnica sob o argumento de que, com a implantação do SICOM, este Tribunal passou a apurar o excesso de arrecadação por fonte de recursos e que tal procedimento não encontra respaldo no art. 167 da Constituição da República, tampouco no art. 43 da Lei n.º 4.320/64. Alegou que “a regra do § 3º do art. 43 da Lei 4.320/64 é muito simples e clara, *in verbis*:

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.”

Sustentou também que em razão de a previsão de receita para o exercício (Lei Orçamentária n.º 1.275/2013) ter sido de R\$13.000.000,00, enquanto a arrecadação alcançou a quantia de R\$16.021.621,45, houve excesso de arrecadação de R\$3.021.621,45, dos quais foram utilizados R\$2.752.917,50 para a abertura de créditos adicionais. Ressaltou, finalmente, que no balanço orçamentário o valor empenhado no exercício (R\$15.347.527,99) foi inferior ao arrecadado (R\$16.021.621,45), demonstrando que o município não gastou mais do que arrecadou, tendo sido, portanto, respeitado o equilíbrio financeiro e orçamentário.

O órgão técnico, após realizar nova análise, manteve a impropriedade relativamente à abertura de créditos sem recursos disponíveis nas seguintes fontes: 101 – Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação (R\$3.571,84); 102 – Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos vinculados à Saúde (R\$143.699,07); 118 – Transferências do FUNDEB para aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica (R\$408.817,61); 122 Transferências de Convênios vinculados à

Educação (R\$30.378,60); 129 Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social FNAS (R\$8.200,92); e 145 Transferências de Recursos do FNDE PNATE (R\$2.000,00). Ressalvou, contudo, que nessas fontes não foram realizadas despesas acima da previsão orçamentária ajustada, que corresponde ao saldo inicial com os acréscimos ou reduções decorrentes de suplementações.

A unidade técnica ressaltou também que a apuração por fonte e destinação de recursos visa a atender e demonstrar o disposto no parágrafo único do art. 8º e art. 50 da LC n.º 101/00. Destacou a jurisprudência deste Tribunal consubstanciada em diversas consultas, como nos Processos de n.ºs 873.555 de 29/5/13 e 932.477 de 19/11/04, com o objetivo de interligar todo o processo orçamentário e financeiro, proporcionando transparência ao gasto e ao controle das fontes de financiamento das despesas. Procurou esclarecer que o acréscimo do requisito fonte de recursos, especificada na tabela publicada no Portal do Sistema SICOM, consoante Instrução Normativa TC n.º 05/11 e alterações posteriores, não modifica os procedimentos contidos no § 1º do art. 43 da Lei n.º 4.320/64, o qual estabelece que somente serão considerados os recursos não comprometidos. Ou seja, os recursos destinados a determinados objetivos devem preservar essa vinculação na abertura de créditos, sendo essa a orientação deste Tribunal:

“O saldo do excesso de arrecadação, apurado a qualquer época, pode ser utilizado para abertura de créditos suplementares e especiais, desde que sejam observadas as restrições relativas aos recursos vinculados. Contudo, o controle do excesso de arrecadação efetuado somente no final do exercício inviabiliza a adoção de medidas corretivas caso os prognósticos não se confirmem, causando inevitavelmente o descumprimento de preceitos legais” (Consulta n.º 876.555 de 29/5/13)

Após essas análises, o órgão técnico manteve o apontamento inicial de abertura de créditos suplementares e ou especiais, no total de R\$596.668,04, sem recursos disponíveis, fl. 63.

Inicialmente, destaco, conforme aduzido pelo defendente e com base nos dados constantes no balanço orçamentário, fls. 49/52, que na execução orçamentária registrou-se excesso de arrecadação de R\$3.021.621,45, superior, portanto, aos créditos abertos, R\$2.742.917,50 – fl. 01, e que o montante da receita arrecadada superou o da despesa realizada, gerando superávit de R\$974.799,90, já computados os restos a pagar do exercício de 2014.

No entanto, como destacado pelo órgão técnico, as suplementações orçamentárias devem ser examinadas por fonte de recurso, nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.º 101/00, com o objetivo de assegurar que recursos legalmente vinculados à finalidade específica sejam utilizados exclusivamente no seu atendimento.

Em que pese a análise técnica, realizada em consonância com as normas legais, considero imprescindível, para a tomada de decisão, a avaliação da execução dos recursos, ou seja, se a abertura, sem recursos disponíveis, concorreu para o aumento de despesas, pois a suplementação ocorreu por excesso de arrecadação. Com esse objetivo, confrontei, no demonstrativo “Receitas e Despesas por Fonte de Recursos”, constante do SICOM/2014 e ora acostado aos autos, a despesa empenhada, que sintetiza os créditos orçamentários e os adicionais, com a receita arrecadada. Assim, apurei o quantitativo dos créditos executados sem recursos disponíveis:

- a) fonte 101 – a utilização apurada de (R\$187.335,54) foi superior ao saldo negativo inicial de R\$3.571,84;
- b) fonte 102 – o saldo apurado foi de R\$238.900,16, ou seja, apesar de ter sido apontada suplementação sem recursos, de R\$143.699,07, não houve a sua utilização, pois a

- despesa empenhada (R\$1.559.228,19) foi inferior à receita arrecadada (R\$1.798.128,35);
- c) fonte 118 – saldo de (R\$356.439,50), foram utilizados créditos sem recursos, porém inferior ao total dos créditos abertos, de R\$408.817,61;
 - d) fonte 122 – saldo apurado de R\$67.284,28, indicando que não houve utilização dos créditos abertos (R\$30.378,60);
 - e) fonte 129 – saldo apurado de (R\$21.761,22), superior aos créditos abertos sem recursos disponíveis (R\$8.200,92); e
 - f) fonte 145 – saldo apurado de (R\$14.780,68), superior aos créditos abertos sem recursos disponíveis (R\$2.000,00).

Após essa análise, pode-se concluir que houve utilização dos créditos abertos sem recursos disponíveis nas fontes 101, 118, 129 e 145.

Contudo, de acordo com o entendimento deste Tribunal, Consulta n.º 932.477, apreciada em 19/11/14, visto que a fonte originária de destinação dos recursos do FUNDEB é a mesma para as fontes 118 e 119, é possível ocorrer anulação e acréscimo entre elas, desde que obedecida a provisão do mínimo de 60% para custeio de pessoal do magistério (art. 22 da Lei n.º 11.494/07).

Na hipótese em tela, em que pese a utilização sem recursos disponíveis na fonte 118 – Transferências do FUNDEB para aplicação na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica, de (R\$356.439,50), pode ser permutado com saldo positivo de R\$472.794,44 apurado na fonte 119 – Transferências do FUNDEB para aplicação em outras despesas de educação básica, conforme demonstrativo “Receitas e Despesas por Fonte de Recursos”, ora acostado aos autos. Lado outro, o excesso de arrecadação de R\$387.964,57, consignado na fonte 100 – Recursos Ordinários não Vinculados, também constante do referido demonstrativo, já deduzidos os correspondentes créditos suplementares abertos e executados, pode financiar gastos nas outras fontes em que se verificou saldo negativo no total de R\$223.877,44 (fontes: 101, 129 e 145).

Depreende-se que, embora tenha havido a indicação equivocada de fontes financiadoras de despesas, havia recursos suficientes para fazer face a todos os gastos, não se constatando a utilização de recursos fora de sua vinculação, portanto, sem ofensa ao disposto no art. 43 da Lei n.º 4.320/64 e ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.º 101/00.

Em que pese não ter sido analisado por fonte de recursos, registro ainda a existência de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior de R\$372.133,90 (fl. 03), que poderia, observando-se as respectivas fontes, ser utilizado para suplementar as dotações.

Por todo o exposto, entendo que a abertura de créditos adicionais não comprometeu a execução financeira, razão pela qual deixo de considerar o apontamento como causa de rejeição das contas analisadas.

Porém, recomendo ao gestor a correta indicação da fonte de recursos, de forma a evitar que se repitam práticas semelhantes às elencadas pela unidade técnica, ressaltando que, diferentemente do registrado em sua defesa, no orçamento público a fonte de receita está sempre interligada à destinação de recursos.

3. Considerações finais

Verifiquei, consoante informação técnica, o cumprimento dos índices legais e constitucionais relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (30,57%), às ações e aos serviços públicos de saúde (23,36%), aos limites das despesas com pessoal (48,98%, pelo município, e de 47,26% e 1,72%, pelos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente), bem como do previsto no art. 29-A da Carta da República acerca do repasse ao Poder Legislativo (4,20%).

Em que pese a observação do órgão técnico, fl. 01, de que o parecer elaborado pelo órgão de controle interno não seria conclusivo, ao consultar o relatório constante da prestação de contas, averigui o cumprimento do disposto no inciso VI do art. 20 da Instrução Normativa TC n.º 14/11, havendo-se consignado que:

“Examinando o processo de Prestação de Contas verificamos que o mesmo encontra-se devidamente instruído, com os elementos de que trata a Instrução Normativa do TCE/MG e representam de forma fidedigna as informações e os documentos que originaram às peças contidas no processo.” (Relatório de Controle Interno, disponível no SICOM)

Relativamente às recomendações da área técnica, não desconheço que, de fato, a autorização legal para abertura de créditos sem indicação de percentual limitativo, consignada na própria LOA, é preocupante, pois, mediante novas leis autorizativas, pode haver modificação substancial da lei de meios, prática que desafia o princípio do planejamento orçamentário.

Saliento, todavia, que as alterações orçamentárias têm a sua matriz na Constituição da República (§ 8º do art. 165, e incisos V, VI e VII, do art. 167) e na Lei de Direito Financeiro n.º 4.320/64 (inciso I do art. 7º, e arts. 42 e 43), e que, como peça de planejamento governamental, o orçamento não é estático, mas modificável, segundo necessidades conjunturais que vão ao encontro do interesse público. Logo, para proceder a ajustes setoriais necessários, principalmente em relação às despesas não contingenciáveis, os gestores estão autorizados constitucionalmente a promover modificações, com inclusão e exclusão de programações orçamentárias.

Em consulta ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, averigui não ter havido, no município, inspeção referente ao exercício ora analisado.

Finalmente, é de se registrar que a apreciação das contas anuais oferecidas compreende a gestão como um todo, e não o exame de cada ato praticado pelo administrador no período. Assim, a emissão de parecer não impede a análise de impropriedades identificadas em inspeção ou denunciadas, tendo em vista os princípios da verdade material e da prevalência e indisponibilidade do interesse público, como também a indeclinável competência desta Corte de Contas na busca da máxima efetividade das normas constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, manifesto-me, fundamentado no preceito do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n.º 102/08, por emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de responsabilidade do Prefeito Antônio Carlos Silva, do Município de Piranguinho, relativas ao exercício de 2014.

No mais, caberá ao chefe do Executivo manter organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e ou auditoria, e aos responsáveis pelo controle interno comunicar a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária.

Observados os procedimentos insertos no art. 239, regimental, as anotações e cautelas de praxe, archive-se o processo.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coord. Sistematização, Publicação das
Deliberações e Jurisprudência**