Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n°: **695137**
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Exercício: 2004
Procedência: Prefeitura Municipal de Lajinha
Responsável: Hilmar Sathler César, Prefeito à época
Procurador(es): Célio Silva Camargo, OAB/MG 39.738; Sidney Hubner França Camargo, OAB/MG 114.156
Representante do Ministério Público: Maria Cecília Borges
Relator: Auditor: Licurgo Mourão
Sessões dos dias: 06/09/11, 1º/11/11 e 27/03/12

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXECUTIVO MUNICIPAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL – ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.
1) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, com fulcro no art. 45, III, da LCE 102/2008, tendo em vista a irregularidade na abertura dos créditos suplementares, em desacordo com o disposto no art. 167, V, da CF/88, bem como no art. 43 da Lei n. 4.320/64, relativo à inexistência de fontes de abertura e também o art. 59 da Lei n. 4320, pelo empenho sem excesso de arrecadação devidamente comprovado nos autos. 2) Salienta-se a necessidade do órgão técnico, em futuras análises, se assim permitir as alterações do SIACE/PCA e, futuramente, do texto dos decretos de abertura desses créditos, com vistas a verificar, além da análise contábil, a ocorrência fática dos motivos que justificam sua abertura. 3) Decisão por maioria de votos.

[NOTAS TAQUIGRÁFICAS]

Sessão do dia: 06/09/11

Procuradora presente à Sessão: Sara Meinberg

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Lajinha, referente ao exercício de 2004, sob a responsabilidade do Sr. Hilmar Sathler Cesar.

A unidade técnica apontou, em sua análise inicial, ocorrências quanto à execução orçamentária, financeira, patrimonial; divergências na informação entre o percentual de gastos com a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades; divergências apuradas no confronto entre a prestação de contas e os demonstrativos dos relatórios de gestão fiscal e entre os demonstrativos de ensino, bem como considerações quanto às receitas de multa de trânsito, às fls. 28. No entanto, estas ocorrências não fazem parte do escopo dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

Apontou ainda irregularidades quanto à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64, fls. 15 e 28.

O interessado foi regularmente citado, em 16/1/07 (AR, fls. 68), e apresentou sua defesa, em 22/1/09, conforme documentação anexada às fls. 69 a 85, analisada pelo órgão técnico, nos termos da Resolução TCE/MG n. 04/2009, que ratificou a irregularidade inicialmente apontada, referente aos créditos orçamentários e adicionais, conforme fls. 89 a 92.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 94 e 95, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas com ressalvas.

É o relatório.

2. Fundamentação

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 10/8/11, localizou-se o Processo Administrativo n. 708033, relativo à análise das disponibilidades financeiras de 2004/2005, da aplicação de recursos no ensino e na saúde e restos a pagar, exercício de 2004.

Uma vez que o parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa 02/2009, de 5/12/09, determina que os índices constitucionais relativos ao ensino e à saúde serão apreciados, exclusivamente, nos autos da prestação de contas, informa-se que os referidos índices, apresentados no Processo Administrativo n. 708033, também obedeceram aos limites determinados na Constituição da República/88.

De acordo com os estudos do órgão técnico, às fls. 13 a 62 e 89 a 92, não constam irregularidades nos presentes autos quanto à abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal (art. 42 da Lei 4.320/64), ao empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), à aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 77, III, do ADCT) e ao ensino (art. 212 da CR/88) e quanto às despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00).

2.1 Execução Orçamentária

O órgão técnico apontou em seu exame inicial, às fls. 15 e 28, que o município procedeu à abertura de créditos suplementares/especiais, no valor de R$1.052.757,05, sem recursos disponíveis, em desacordo com o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64.

O defendente alegou, às fls. 69, que as divergências apuradas "*foram em sua totalidade corrigidas, como se depreende dos documentos e exemplar em disquete, em anexo* [...]", às fls. 71 a 85.

Às fls. 89 a 92, a unidade técnica ratificou a irregularidade, uma vez que não considerou corrigido o apontamento inicial, tendo em vista que a despesa empenhada, no valor de R$10.337.385,83, foi superior aos créditos disponíveis, no valor de R$9.284.628,78, conforme fls. 15 e 71.

Observa-se que ficou evidenciado nos autos, Balanço Orçamentário às fls. 71, que o excesso de arrecadação, no exercício, foi de R$799.928,78 (receita orçada, no valor de R$8.484.700,00, menos a receita arrecadada, no valor de R$9.284.628,78). E ainda, que foram abertos créditos suplementares por excesso de arrecadação, no valor de R$2.007.636,93, conforme Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários às fls. 83. Desta forma, verifica-se o valor de R$1.207.708,15 de créditos abertos sem recursos disponíveis, em desacordo com o art. 43 da Lei 4.320/64.

Salienta-se que o excesso de arrecadação consiste no saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a arrecadação realizada, considerando-se ainda a tendência do exercício, conforme estabelece o art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64.

Não obstante a constatação da abertura de créditos suplementares/especiais, no valor de R$1.207.708,15, sem recursos disponíveis, deixo de considerar a ocorrência, uma vez que nos presentes autos não há elementos suficientes para comprovar se, nos períodos em que os créditos suplementares foram abertos, existia o excesso de arrecadação, bem como se as despesas que foram efetivamente empenhadas ocorreram por conta dos citados créditos abertos por excesso de arrecadação.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de Voto

Adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS** com fulcro no art. 45, I, da LC 102/08, tendo em vista a regularidade na abertura dos créditos orçamentários, suplementares e especiais e na execução orçamentária (arts. 42, 43 e 59 da Lei 4.320/64), bem como no atendimento aos limites constitucionais e legais referentes ao ensino, à saúde, aos gastos com pessoal e ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Peço vista.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

******

[NOTAS TAQUIGRÁFICAS]

RETORNO DE VISTA

Sessão do dia: 1º/11/2011

Procuradora presente à Sessão: Sara Meinberg

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

Processo nº 695.137
Prestação de Contas Municipal
Prefeitura Municipal de Lajinha
Exercício: 2004

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual do Município de Lajinha, exercício de 2004, cuja Proposta de Voto foi trazida à apreciação na Sessão de 06/09/2011, da Primeira Câmara, pelo Auditor Relator Licurgo Mourão.

O eminente Auditor Relator apresentou proposta de voto pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas, "*... tendo em vista a regularidade na abertura dos créditos orçamentários, suplementares e especiais e na execução orçamentária (arts. 42, 43 e 59 da Lei 4.320/64), bem como no atendimento aos limites constitucionais e legais referentes ao ensino, à saúde, aos gastos com pessoal e ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal.*".

Na oportunidade, desconsiderou a irregularidade apontada inicialmente acerca da abertura de Créditos Suplementares/Especiais sem recursos financeiros "... uma vez que *nos presentes autos não há elementos suficientes para comprovar se, nos períodos em que os créditos suplementares foram abertos, existia o excesso de arrecadação, bem como se as despesas que foram efetivamente empenhadas ocorreram por conta dos citados créditos abertos por excesso de arrecadação.*".

Após a manifestação do Auditor Relator, pedi vista do processo para melhor análise da legalidade da abertura dos créditos adicionais.

Passo, a seguir, a proferir o meu voto.

VOTO: Em que pese a inexistência de elementos nos autos para certificar a existência de excesso de arrecadação à época em que os créditos suplementares foram abertos, bem como se as despesas foram empenhadas à conta dos créditos abertos com essa fonte de recursos, conforme bem salientado pelo eminente Auditor Relator, entendo por bem, no presente caso, destacar os seguintes pontos:

1. A Prestação de Contas sob análise refere-se ao último ano de mandato do Prefeito Municipal, no qual cabe ao gestor observar, dentre outras, as normas estabelecidas pelo art. 42 da LC 101/2000, senão vejamos*:*

> *Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*
>
> *Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.*

2. O Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários, fl.83, evidencia que o Município de Lajinha abriu créditos suplementares utilizando como fonte de recursos o "Excesso de Arrecadação", no montante de R$2.007.636,93, contudo o excesso correspondeu a R$799.928,78, conforme Balanço Orçamentário de fls. 14/15. Assim foram abertos créditos suplementares sem os correspondentes recursos financeiros no valor de R$1.207.708,15.

3. O Balanço Orçamentário, fl.15, demonstra que as receitas arrecadadas pelo Município de Lajinha, no exercício de 2004, corresponderam a R$9.284.628,78 e as despesas realizadas a R$10.337.385,83, tendo ocorrido, portanto, despesas sem recursos financeiros no valor de R$1.052.757,05;

4. Foram inscritas despesas em Restos a Pagar, naquele exercício, no montante de R$1.760.599,24, fl. 17;

5. De acordo com a informação técnica de fl. 18, os Restos a Pagar da Prefeitura Municipal foram objeto de análise por ocasião de inspeção realizada no Município de Lajinha, Processo nº 708.033, oportunidade em que foi constatado, conforme cópia da análise juntada às fls. 42/43 dos presentes autos, que:

- *"c) foram contraídas despesas não vinculadas no período janeiro/abril 2004, inscritas em restos a pagar, no valor de R$17.591,06, sem disponibilidades financeiras;";*
- *"d) foram contraídas despesas não vinculadas no período maio/dezembro2004, inscritas em restos a pagar, no valor de R$1.636.968,71, sem disponibilidades financeiras."; e*
- *"... o Ministério Público propôs Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa, requerendo que sejam aplicadas as penalidades legais, relativa ao ato do Ordenador de Despesa, que contraiu obrigações nos últimos 02(dois) quadrimestres de 2004, sem que haja suficiente disponibilidade financeira para este efeito...".*

6. O interessado alegou em sua defesa, fls. 69/70 dos presentes autos, que os Restos a Pagar são "*... oriundos de folhas de pagamento de servidores, que já de algum tempo vinham acumulando vencimentos em atraso, e a partir do mês de maio, ao invés de o Defendente baixar as folhas relativas aos meses imediatamente anteriores ao efetivo*

pagamento, buscava, como que coerente, o pagamento das folhas de pagamento mais atrasadas, fato que culminou com a instalação de uma dívida realmente lançada como que contraída no período de maio de dezembro de 2.004, mas que na verdade, o foi bem antes, apenas recebendo tal denominação em virtude de formalização contábil.".

7. A informação técnica de fl. 17, o Demonstrativo da Dívida Flutuante de fls. 50/52, e a cópia da análise realizada por ocasião da inspeção, fls. 42/43 dos presentes autos, evidenciam que:

– As disponibilidades financeiras do Município de Lajinha, em 31/12/2004, no valor de R$28.475,44, referem-se à Prefeitura Municipal;

– As obrigações, apuradas no processo de Prestação de Contas, correspondiam a R$3.695.954,26, sendo R$1.935.355,02 relativos a valores compromissados a pagar ("Depósitos": R$1.296.629,97 e Restos a Pagar de exercícios anteriores: R$638.725,05) e R$1.760.599,24 relativos a Restos a Pagar inscritos no exercício;

– No relatório de inspeção, no qual foram analisados apenas os dados da Prefeitura Municipal, foram apuradas obrigações no montante de R$3.451.120,52, sendo R$1.796.562,75 relativos a valores compromissados a pagar ("Depósitos": R$1.257.672,90 e Restos a Pagar de exercícios anteriores: R$538.889,85) e R$1.654.559,77 relativos a Restos a Pagar inscritos no exercício; e

– O valor total dos Restos a Pagar apurado por ocasião da inspeção confere com o valor informado na Prestação de Contas, R$1.760.599,24, sendo que R$1.654.559,77 referem-se à Prefeitura Municipal, R$11.435,56 à Câmara Municipal e R$94.603,91 ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE.

8. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - Procedimentos Patrimoniais, os depósitos se caracterizam como obrigações para com terceiros, sendo contabilizados como entradas compensatórias no ativo e no passivo financeiro. São representados por cauções em dinheiro para garantia de contratos, consignações a pagar, retenção de obrigações de terceiros a recolher e outros depósitos com finalidades especiais, como os para garantia de recursos. (g.n.)

Assim, os depósitos referem-se a valores que não pertencem ao Erário, mas a terceiros, que ficam sob a guarda e responsabilidade da pessoa jurídica de direito público que os recebe, devendo ser recolhidos a quem de direito.

Considerando-se os pontos retro destacados, pode-se concluir que:

– foram abertos créditos suplementares sem recursos financeiros no montante de R$1.207.708,15, infringindo o art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, corroborando, assim, as informações que deram suporte ao parecer do eminente Auditor Relator;

– as despesas realizadas à conta desses créditos corresponderam a R$1.052.757,05; e

– foram contraídas obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato do Prefeito Municipal, sem as correspondentes disponibilidades de caixa, no valor de R$1.636.968,71, em afronta ao disposto no art. 42 da LC 101/2000.

Diante do exposto, entendo que o caso seria de rejeição das contas, entretanto, como não há decisão definitiva no processo nº 708.033 (convertido em Processo Administrativo sob o nº 726.268), decorrente da inspeção realizada no Município de Lajinha, o qual se encontra no Ministério Público de Contas aguardando parecer, voto pelo apensamento daqueles autos aos da Prestação de Contas, após o que a matéria deverá ser levada novamente à apreciação conjunta da Primeira Câmara, por analogia ao disposto no art. 1º da Decisão Normativa nº 02/2009 desta Casa.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Sr. Presidente, pela ordem. Só para esclarecimento, em relação à questão do apensamento das inspeções, é procedimento padrão no gabinete se fazer essa verificação. Mas, de acordo com a informação que consta, oriunda da assessoria técnica do nosso gabinete, o processo de inspeção não foi analisado no sentido de apensamento aos presentes autos porque nós nos restringimos à Ordem de Serviço nº 3. A Ordem de Serviço nº 3, de 27 de maio de 2009, que estabeleceu o escopo para esse tipo de processo atem-se à Manutenção de Desenvolvimento do Ensino, Ações e Serviços Públicos de Saúde, Gastos com Pessoal, art. 29A e abertura de créditos. Nesse sentido, como nada havia na inspeção que viesse a ter correlação lógica com o escopo definido na OS 3, não houve o pedido de apensamento e não vislumbramos a necessidade de tal, porque na verdade o que se apurou na inspeção, em nada impacta a análise da prestação de contas à luz da OS 3 de 2009 , vigente.

É só o esclarecimento que eu gostaria de prestar.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

******

RETORNO DE VISTA – CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO

Sessão do dia: 27/03/12

Procuradora presente à Sessão: Sara Meinberg

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de prestação de contas anual do Município de Lajinha, relativa ao exercício de 2004, de relatoria do Auditor Licurgo Mourão, submetida a apreciação da Primeira Câmara, na sessão de 1º/11/11.

Em sessão de 06/09/11, o eminente Relator apresentou proposta de voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, desconsiderando a irregularidade relativa à abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis (fl. 90), ao fundamento da inexistência nos autos de "elementos suficientes para comprovar se, nos períodos em que os créditos suplementares foram abertos, existia o excesso de arrecadação, bem como se as despesas que foram efetivamente empenhadas ocorreram por conta dos citados créditos abertos por excesso de arrecadação" (fl. 113).

Na ocasião, o Conselheiro Wanderley Ávila solicitou vista dos autos, retornando-os na sessão de 1º/11/11. De acordo com os fundamentos de seu voto (fls. 125/126), "o caso seria de rejeição das contas", tendo em vista que:

> a) foram abertos créditos suplementares sem recursos financeiros no montante de R$1.207.708,15 (um milhão duzentos e sete mil setecentos e oito reais e quinze centavos), contrariando o art. 43 da Lei nº 4.320/64;
>
> b) as despesas realizadas à conta desses créditos corresponderam a R$1.052.757,05 (um milhão cinqüenta e dois mil setecentos e cinqüenta e sete reais e cinco centavos) e
>
> c) foram contraídas obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do último mandato do prefeito, no valor de R$1.636.968,71 (um milhão seiscentos e trinta e seis mil novecentos e sessenta e oito reais e setenta e um centavos), sem disponibilidades de caixa, contrariando o art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000.

Contudo, ao argumento de que não havia decisão definitiva no Processo Administrativo nº 726.268, relativo à inspeção realizada no município, o Conselheiro Wanderley Ávila votou pelo seu apensamento à Prestação de Contas para análise conjunta, em analogia ao disposto no art. 1º da Decisão Normativa nº 02/2009 desta Corte (fl. 126).

O nobre Auditor-Relator fez ponderações sobre a medida proposta, ao argumento de que "o que se apurou na inspeção, em nada impacta a análise da prestação de contas à luz da OS 03 de 2009, vigente" (fl. 126).

Na sequência, pedi vista do processo.

É o relatório, no essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De acordo com o demonstrativo de fls. 14 e 15, o Município procedeu à abertura de créditos adicionais sem suficiência de recursos orçamentários, no montante de R$1.052.757,05 (um milhão cinqüenta e dois mil setecentos e cinqüenta e sete reais e

cinco centavos), prática que, em tese, ofende o art. 167, V, da Constituição Federal e o art. 43 da Lei nº 4.320/64.

A defesa não se manifestou especificamente em relação à irregularidade apontada pelo órgão técnico, limitando-se a afirmar que "as divergências contábeis apuradas no parecer prévio sobre a prestação de contas relativas ao exercício de 2.004, foram em sua totalidade corrigidas" e que os restos a pagar são "oriundos de folhas de pagamento de servidores, que já de algum tempo vinham acumulando vencimentos em atraso" e que, embora contraídas anteriormente, foram lançadas como pertinentes a maio a dezembro 2004 apenas para efeito contábil (fl. 69).

Com suas alegações, a defesa trouxe o demonstrativo de fl. 83, que contém a relação dos créditos suplementares abertos no exercício examinado. De acordo com as informações ali registradas, os créditos abertos no exercício somaram R$4.961.015,66 (quatro milhões novecentos e sessenta e um mil quinze reais e sessenta e seis centavos), dos quais R$2.007.636,93 (dois milhões sete mil seiscentos e trinta e seis reais e noventa e três centavos) indicaram como fonte o excesso de arrecadação e foram abertos em 31/10, 30/11 e 31/12/04, com destaque para os créditos abertos em 31/12 que somaram R$1.157.744,47 (um milhão cento e cinqüenta e sete mil setecentos e quarenta e quatro reais e quarenta e sete centavos).

Entretanto, conforme demonstrativo de fl. 15, o excesso de arrecadação alcançou apenas R$799.928,78 (setecentos e noventa e nove mil novecentos e vinte e oito reais e setenta e oito centavos), resultando sem recursos disponíveis os créditos abertos sob essa fonte no total R$1.207.708,15 (um milhão duzentos e sete mil setecentos e oito reais e quinze centavos).

Em consulta ao Memorial de Restos a Pagar, constante do SIACE/PCA 2004, constata-se a inscrição de despesas para o exercício de 2005 no montante de R$1.760.559,24 (um milhão setecentos e sessenta mil quinhentos e cinqüenta e nove reais e vinte e quatro centavos). Desse total R$1.227.797,21 (um milhão duzentos e vinte e sete mil setecentos e noventa e sete reais e vinte e um centavos) pertinem-se a folhas de pagamentos, majoritariamente empenhadas nos últimos 03 (três) meses do exercício, condizendo com as datas em que os créditos suplementares foram abertos, a teor do demonstrativo de fl. 83.

Igualmente, o Memorial de Restos a Pagar do exercício de 2003 evidencia a inscrição de despesas para 2004 no importe de R$896.655,72 (oitocentos e noventa e seis mil seiscentos e cinqüenta e cinco reais e setenta e dois centavos), grande parte envolvendo, também, as folhas de pagamento de pessoal não quitadas naquele exercício. Aliás, o referido documento registra a rolagem de dívidas contraídas desde 1994, tal como alegado pela defesa.

À luz do Memorial de Restos a Pagar de 2004, depreende-se que, das despesas citadas R$1.227.797,21 (um milhão duzentos e vinte e sete mil setecentos e noventa e sete reais e vinte e um centavos) referem-se a obrigações continuadas de caráter obrigatório (folha de pagamento de pessoal), portanto não contraídas nos 02 (dois) últimos quadrimestres. O restante, no total de R$532.762,03 (quinhentos e trinta e dois mil setecentos e sessenta e dois reais e três centavos) referem-se a despesas com "outros serviços de terceiros" de pessoas físicas e jurídicas (códigos 3.3.90.36.00 e

3.3.90.39.00), materiais de consumo (código 3.3.90.30.00) e "obras e instalações de domínio público" (código 4.4.90.51.01), além de "auxílio financeiro a pesquisadores" (código 3.3.90.20.00), dentre outras. Todavia, inexistem informações quanto ao momento em que essas obrigações foram contraídas, impossibilitando verificar se houve infração ao disposto no art. 42 da LRF, aventada pelo Conselheiro Wanderley Ávila à fl. 126.

Entretanto, há de ser ressaltado que, quando da abertura dos referidos créditos adicionais, o Município não dispunha da necessária fonte de recursos financeira ou orçamentária para acobertar os créditos abertos, contrariando as disposições do art. 167, V, da Constituição Federal e o art. 43 da Lei nº 4.320/64. Este fato, evidentemente, contribuiu para o desequilíbrio das contas municipais, com o consequente aumento do passivo, demonstrando a falta de planejamento na execução orçamentária e da adoção de medidas com vista contingenciamento das despesas por parte do gestor municipal.

III - CONCLUSÃO

Em razão do exposto, abro divergência ao Conselheiro Wanderley Ávila no que diz respeito à necessidade de complementação de instrução processual com o apensamento do Processo Administrativo nº 726.268, porque entendo que os autos se encontram suficientemente instruídos, não havendo necessidade de diligência com esta finalidade.

No mérito, deixo, também, de acolher a proposta do nobre Auditor-Relator e voto pela rejeição das contas prestadas pelo Senhor Hilmar Sathler César, prefeito municipal de Lajinha, relativas ao exercício financeiro de 2004, tendo em vista a abertura de créditos adicionais suplementares em afronta às disposições do art. 167, V, da Constituição Federal e do art. 43 da Lei nº 4.320/64.

****

AUDITOR LICURGO MOURÃO (RELATOR)

Sessão da 1ª Câmara realizada em 27/03/2012

Srª Presidente, pela ordem.

Revendo os autos, verifico que o órgão técnico apontou em seu exame inicial, às fls. 15 e 28, que o município realizou (empenhou) despesas à conta de créditos suplementares abertos, sem recursos disponíveis, no valor de R$1.052.757,05, em desacordo com o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64.

Às fls. 89 a 92, a unidade técnica ratificou a irregularidade, uma vez que não considerou corrigido o apontamento inicial, tendo em vista que a despesa realizada (empenhada), no valor de R$10.337.385,83, foi superior à arrecadação, no valor de R$9.284.628,78, conforme fls. 15 e 71.

No reexame (às fls. 89), observa-se que ficou evidenciado nos autos, conforme Balanço Orçamentário às fls. 71, juntado, destaque-se, pelo defendente, que o excesso de arrecadação, no exercício, foi de R$799.928,78 (receita orçada, no valor de R$8.484.700,00, menos a receita arrecadada, no valor de R$9.284.628,78) e, ainda, que foram abertos créditos suplementares por excesso de arrecadação, no valor de

R$2.007.636,93, conforme Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários às fls. 83.

Desta forma, verifica-se o valor de R$1.207.708,15 de créditos autorizados (abertos) sem recursos disponíveis, em desacordo com o art. 43 da Lei 4.320/64. Sendo que, destes, foram realizados (empenhados) R$1.852.685,83 que, subtraídos do total de excesso apurado, no valor de R$799.928,78, perfaz o montante de R$1.052.757,05 de despesa empenhada (realizada) à conta de créditos adicionais por excesso de arrecadação inexistente.

Ressalte-se que tal inferência, fruto de análise **estritamente contábil,** alheia à devida comprovação documental (decretos de abertura não juntados aos autos), **somente foi possível pela peculiaridade, verdadeiro acaso**, de que a expressiva maioria da abertura irregular se deu no último dia do ano (fls. 83), permitindo esta verificação, conforme abaixo:

	Autorizados	Realizados
Créditos adicionais por excesso de arrecadação	R$2.007.636,93	R$1.852.685,83
Excesso de arrecadação realizado	(R$799.928,78)	(R$799.928,78)
Créditos sem fonte de recursos	R$1.207.708,15	R$1.052.757,05

Isto posto, diante da constatação contábil (às fls. 71) da abertura (autorização) de créditos suplementares, no valor de R$1.207.708,15, sem recursos disponíveis – a despeito da inexistência nos autos de comprovação documental se, na data de abertura dos respectivos créditos suplementares, havia ou não excesso de arrecadação – adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS,** com fulcro no art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista a irregularidade na abertura dos créditos suplementares em desacordo com o disposto no art. 167, V, da CF/88, bem como com Lei 4.320/64 (art. 43, pela inexistência de fontes de abertura e art. 59, pelo empenho a maior do que os créditos concedidos).

[NOTAS TAQUIGRÁFICAS]

Sessão do dia: 27/03/12

Procuradora presente à Sessão: Sara Meinberg

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

VOTO VISTA

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de prestação de contas anual do Município de Lajinha, relativa ao exercício de 2004, de relatoria do Auditor Licurgo Mourão, submetida a apreciação da Primeira Câmara, na sessão de 1º/11/11.

Em sessão de 06/09/11, o eminente Relator apresentou proposta de voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, desconsiderando a irregularidade relativa à abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis (fl. 90), ao fundamento da inexistência nos autos de "elementos suficientes para comprovar se, nos períodos em que os créditos suplementares foram abertos, existia o excesso de arrecadação, bem como se as despesas que foram efetivamente empenhadas ocorreram por conta dos citados créditos abertos por excesso de arrecadação" (fl. 113).

Na ocasião, o Conselheiro Wanderley Ávila solicitou vista dos autos, retornando-os na sessão de 1º/11/11. De acordo com os fundamentos de seu voto (fls. 125/126), "o caso seria de rejeição das contas", tendo em vista que:

a) foram abertos créditos suplementares sem recursos financeiros no montante de R$1.207.708,15 (um milhão duzentos e sete mil setecentos e oito reais e quinze centavos), contrariando o art. 43 da Lei 4.320/64;

b) as despesas realizadas à conta desses créditos corresponderam a R$1.052.757,05 (um milhão cinquenta e dois mil setecentos e cinquenta e sete reais e cinco centavos) e

c) foram contraídas obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do último mandato do prefeito, no valor de R$1.636.968,71 (um milhão seiscentos e trinta e seis mil novecentos e sessenta e oito reais e setenta e um centavos), sem disponibilidades de caixa, contrariando o art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000.

Contudo, ao argumento de que não havia decisão definitiva no Processo Administrativo nº 726.268, relativo à inspeção realizada no município, o Conselheiro Wanderley Ávila votou pelo seu apensamento à Prestação de Contas para análise conjunta, em analogia ao disposto no art. 1º da Decisão Normativa nº 02/2009 desta Corte (fl. 126).

O nobre Auditor-Relator fez ponderações sobre a medida proposta, ao argumento de que "o que se apurou na inspeção, em nada impacta a análise da prestação de contas à luz da OS 03 de 2009, vigente" (fl. 126).

Na sequência, pedi vista do processo.

É o relatório, no essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De acordo com o demonstrativo de fls. 14 e 15, o Município procedeu à abertura de créditos adicionais sem suficiência de recursos orçamentários, no montante de R$1.052.757,05 (um milhão cinqüenta e dois mil setecentos e cinqüenta e sete reais e cinco centavos), prática que, em tese, ofende o art. 167, V, da Constituição Federal e o art. 43 da Lei nº 4.320/64.

A defesa não se manifestou especificamente em relação à irregularidade apontada pelo órgão técnico, limitando-se a afirmar que "as divergências contábeis apuradas no parecer prévio sobre a prestação de contas relativas ao exercício de 2.004, foram em sua totalidade corrigidas" e que os restos a pagar são "oriundos de folhas de pagamento de servidores, que já de algum tempo vinham acumulando vencimentos em atraso" e que, embora contraídas anteriormente, foram lançadas como pertinentes a maio a dezembro 2004 apenas para efeito contábil (fl. 69).

Com suas alegações, a defesa trouxe o demonstrativo de fl. 83, que contém a relação dos créditos suplementares abertos no exercício examinado. De acordo com as informações ali registradas, os créditos abertos no exercício somaram R$4.961.015,66 (quatro milhões novecentos e sessenta e um mil quinze reais e sessenta e seis centavos), dos quais R$2.007.636,93 (dois milhões sete mil seiscentos e trinta e seis reais e noventa e três centavos) indicaram como fonte o excesso de arrecadação e foram abertos em 31/10, 30/11 e 31/12/04, com destaque para os créditos abertos em 31/12 que somaram R$1.157.744,47 (um milhão cento e cinqüenta e sete mil setecentos e quarenta e quatro reais e quarenta e sete centavos).

Entretanto, conforme demonstrativo de fl. 15, o excesso de arrecadação alcançou apenas R$799.928,78 (setecentos e noventa e nove mil novecentos e vinte e oito reais e setenta e oito centavos), resultando sem recursos disponíveis os créditos abertos sob essa fonte no total R$1.207.708,15 (um milhão duzentos e sete mil setecentos e oito reais e quinze centavos).

Em consulta ao Memorial de Restos a Pagar, constante do SIACE/PCA 2004, constata-se a inscrição de despesas para o exercício de 2005 no montante de R$1.760.559,24 (um milhão setecentos e sessenta mil quinhentos e cinqüenta e nove reais e vinte e quatro centavos). Desse total R$1.227.797,21 (um milhão duzentos e vinte e sete mil setecentos e noventa e sete reais e vinte e um centavos) pertinem-se a folhas de pagamentos, majoritariamente empenhadas nos últimos 03 (três) meses do exercício, condizendo com as datas em que os créditos suplementares foram abertos, a teor do demonstrativo de fl. 83.

Igualmente, o Memorial de Restos a Pagar do exercício de 2003 evidencia a inscrição de despesas para 2004 no importe de R$896.655,72 (oitocentos e noventa e seis mil seiscentos e cinqüenta e cinco reais e setenta e dois centavos), grande parte envolvendo, também, as folhas de pagamento de pessoal não quitadas naquele exercício. Aliás, o referido documento registra a rolagem de dívidas contraídas desde 1994, tal como alegado pela defesa.

À luz do Memorial de Restos a Pagar de 2004, depreende-se que, das despesas citadas R$1.227.797,21 (um milhão duzentos e vinte e sete mil setecentos e noventa e sete reais e vinte e um centavos) referem-se a obrigações continuadas de caráter obrigatório (folha de pagamento de pessoal), portanto não contraídas nos 02 (dois) últimos

quadrimestres. O restante, no total de R$532.762,03 (quinhentos e trinta e dois mil setecentos e sessenta e dois reais e três centavos) referem-se a despesas com "outros serviços de terceiros" de pessoas físicas e jurídicas (seguem os códigos), materiais de consumo (segue o código) e "obras e instalações de domínio público" (segue o código), além de "auxílio financeiro a pesquisadores" (também segue o código), dentre outras. Todavia, inexistem informações quanto ao momento em que essas obrigações foram contraídas, impossibilitando verificar se houve infração ao disposto no art. 42 da LRF, aventada pelo Conselheiro Wanderley Ávila à fl. 126.

Há de ser ressaltado, entretanto, que, quando da abertura dos referidos créditos adicionais, o Município não dispunha da necessária fonte de recursos financeira ou orçamentária para acobertar os créditos abertos, contrariando as disposições do art. 167, V, da Constituição Federal e o art. 43 da Lei nº 4.320/64. Este fato, evidentemente, contribuiu para o desequilíbrio das contas municipais, com o consequente aumento do passivo, demonstrando a falta de planejamento na execução orçamentária e da adoção de medidas com vista ao contingenciamento das despesas por parte do gestor municipal.

III - CONCLUSÃO

Em razão do exposto, abro divergência ao Conselheiro Wanderley Ávila no que diz respeito à necessidade de complementação de instrução processual com o apensamento do Processo Administrativo nº 726.268, porque entendo que os autos se encontram suficientemente instruídos, não havendo necessidade de diligência com esta finalidade.

No mérito, deixo, também, de acolher a proposta do nobre Auditor-Relator e voto pela rejeição das contas prestadas pelo Senhor Hilmar Sathler César, prefeito municipal de Lajinha, relativas ao exercício financeiro de 2004, tendo em vista a abertura de créditos adicionais suplementares em afronta às disposições do art. 167, V, da Constituição Federal e do art. 43 da Lei nº 4.320/64.

É como voto, Excelência... (interrompido)

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

Sra. Presidente, eu gostaria de me expor.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Então, pela ordem, com a palavra o Auditor Licurgo Mourão.

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

Srª Presidente, revendo os autos, verifico que o órgão técnico apontou em seu exame inicial, às fls. 15 a 28, que o município realizou despesas, ou seja, empenhou, à conta de créditos orçamentários e suplementares abertos, no valor de R$1.052.757,05, sem recursos disponíveis, em desacordo com o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64.

Às fls. 89 a 92, a unidade técnica ratificou a irregularidade, uma vez que não considerou corrigido o apontamento inicial, tendo em vista que a despesa realizada, ou seja, empenhada, no valor de R$10.337.385,83, foi superior à arrecadação, no valor de R$9.284.628,78, conforme fls. 15 a 71.

No reexame realizado às fls. 89, observa-se que ficou evidenciado nos autos, conforme Balanço Orçamentário às fls. 71, destaque-se, juntado pelo defendente, que o excesso de arrecadação, no exercício, foi de R$799.928,78, oriundo do cálculo efetuado entre a receita orçada, no valor de R$8.484.700,00, menos a receita arrecadada, no valor de R$9.284.628,78 e, ainda, que foram abertos créditos suplementares por excesso de arrecadação, no valor de R$2.007.636,93, conforme Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários às fls. 83.

Desta forma, verifica-se que o valor de R$1.207.708,15 de créditos autorizados sem recursos disponíveis, em desacordo com o art. 43 da Lei 4.320/64 de fato ocorreu, sendo que, destes, foram empenhados R$1.852.685,83 que, subtraídos do total de excesso apurado, no valor de R$799.928,78, perfaz o montante de R$1.052.757,05 de despesa empenhada, leia-se: realizada, à conta de créditos adicionais por excesso de arrecadação inexistente, ressaltando que tal inferência, fruto de análise estritamente contábil, alheia à devida comprovação documental, ou seja, à juntada aos autos do texto dos decretos de abertura, somente foi possível pela peculiaridade, verdadeiro acaso, de que nos autos, conforme fls. 83, a expressiva maioria da abertura irregular se deu no último dia do exercício, possibilitando, assim, a verificação da inexistência de excesso de arrecadação.

Isto posto, diante da constatação da autorização de créditos suplementares e especiais, ressalte-se, comprovação meramente contábil, às fls. 71, do valor de R$1.207.708,15, sem recursos disponíveis – a despeito, ressalte-se, da inexistência nos autos de comprovação, na data da abertura dos respectivos créditos suplementares, se havia ou não excesso de arrecadação – adoto o entendimento pela EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS, com fulcro no art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista a irregularidade na abertura dos créditos suplementares, ou seja, art. 43 da Lei 4.320/64, relativo à inexistência de fontes de abertura e também o art. 59, da Lei 4.320, qual seja, empenho sem excesso de arrecadação devidamente comprovado nos autos.

Salientando, ainda, Sra. Presidente, a necessidade do órgão técnico, em futuras análises, se assim permitir as alterações do SIACE/PCA e, futuramente, do SICOM, fazer juntar aos autos o texto dos decretos de abertura, que só assim será possível verificar, além da análise estritamente contábil, a ocorrência fática dos motivos que justificam a sua abertura.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Perfeitamente.

Então, V. Exa. é pela rejeição das contas. Fez uma modificação dos votos.

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

Sim, apenas com o adendo de que eu também invoco o art. 59 da Lei 4.320, além do art. 43.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Conselheiro Cláudio Terrão, V. Exa. deseja fazer alguma consideração?

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Não, Sra. Presidente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Eu fico vencido, porque fui pelo apensamento.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Acompanho a proposta de voto do Auditor Relator, que acrescentou o art. 59 na fundamentação. Eu também o faço.

APROVADA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR, VENCIDO O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA, QUE FOI PELO APENSAMENTO.