

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO
MUNICIPAL N. 1047642**

Procedência: Prefeitura Municipal de Viçosa
Exercício: 2017
Responsável: Ângelo Chequer (Prefeito Municipal)
Procurador: Francisco Galvão de Carvalho - OAB/MG 008809
MPTC: Marcílio Barenco
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FINANCEIRA E CONTÁBIL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. ABERTURA DE CRÉDITOS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS, ART. 43 DA LEI N. 4.320/64. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REGULARIDADE. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. A apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo Prefeito no período.
2. A inexpressividade percentual do valor atribuído à irregularidade na abertura de créditos adicionais, sem recursos disponíveis, ante a gravidade da sanção consistente na rejeição das contas e a fim de preservar a equidade na deliberação, permite, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como dos critérios de materialidade e relevância, a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

37ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 3/12/2019

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade do Prefeito Ângelo Chequer, do Município de Viçosa, relativa ao exercício de 2017.

O órgão técnico realizou o exame das contas e constatou impropriedades, conforme “Relatório de Conclusão PCA” (peça n. 07, 37 páginas).

O gestor foi devidamente citado (peça 12, 02 páginas) e apresentou as alegações e defesa por meio do Sistema de Gestão e Administração (peça 19, 20 páginas e peça 20, 02 páginas).

A unidade técnica realizou análise de defesa e concluiu por emissão de parecer prévio pela rejeição das contas (peça 32, 15 páginas).

O Ministério Público junto a este Tribunal pronunciou-se pela rejeição das contas. Pugnou também por recomendar a realização de inspeção circunstancial ou por amostragem, buscando aferir a “veracidade da autodeclaração firmada pelo jurisdicionado nos autos” (Peça 34, 05 páginas).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações iniciais

Esta prestação de contas foi examinada consoante o previsto na Resolução TC n. 04/09, disciplinada na Instrução Normativa n. 04/17 e na Ordem de Serviço Conjunta n. 01/18, 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, por excesso de arrecadação, sem recursos disponíveis (peça 07, fls. 04/05).

O órgão técnico constatou a abertura de créditos adicionais, por excesso de arrecadação no exercício, no valor de R\$5.480.702,29, sem recursos disponíveis. No entanto, limitou a impropriedade ao disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64, c/c parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao montante de R\$560.217,66, por ter sido o montante efetivamente empenhado.

A suplementação sem recurso ocorreu nas fontes:

112 – Serviços de Saúde, no valor de R\$330.033,39; e

146 – Outras Transferências de Recursos do FNDE, na quantia de R\$230.184,27.

O defendente (peça 19, 20 páginas, e peça 20, 02 páginas) aduziu, em relação à **fonte 112**, equívoco no lançamento contábil. Sustentou que a receita arrecadada em dezembro de 2017, no valor de R\$330.566,46, conta bancária da Caixa Econômica Federal, Agência 0164, Conta n. 00900400-0, foi contabilizada na fonte 100 – Recursos Ordinários, sendo o correto a fonte 112 – Serviços de Saúde. Para comprovação, juntou o extrato bancário relativo ao mês de dezembro/2017 da conta bancária referenciada.

Igualmente em relação à **fonte 146**, o jurisdicionado alegou falha no lançamento contábil, no valor de R\$230.184,27. Aduziu que a receita arrecadada, no valor de R\$120.173,76 (conta bancária 75.605-9), bem como a arrecadação de R\$152.159,58 (Banco do Brasil, Conta bancária 65.445-0, agência 428-6), foram contabilizadas na fonte 124 – Transferências de Convênios, enquanto o correto seria a fonte 146 - Outras Transferências de Recursos do FNDE, conforme extratos bancários juntados pela defesa.

Ao analisar os argumentos e os documentos do gestor, o órgão técnico (peça 32, fls. 08/09) concluiu:

Em relação à **fonte 112**, manteve a irregularidade apontada inicialmente e argumentou que a conta bancária destacada (n. 900400-0) está relacionada a diversas fontes; o saldo bancário informado no SICOM não foi conciliado com o extrato bancário acostado pela defesa e apresenta divergências, haja vista que o saldo no SICOM em 01/12/17 era de R\$324.350,50, enquanto no extrato constava R\$2.301,01, diferença de R\$322.049,49. Já em 31/12/17, o saldo SICOM era de R\$245.843,01, e no extrato R\$3.624,44, diferença de R\$242.218,57. Ressaltou ainda que os valores assinalados no extrato bancário, pelo defendente, não puderam ser identificados no SICOM/Fonte 00, demonstrativo “Viçosa – Movimentação Conta Bancária 900400-0”.

Ao analisar a irregularidade constatada na **fonte 146**, no valor de R\$230.184,27, o órgão técnico, embasado nos demonstrativos da PCA “Viçosa – Movimentação Conta Bancária 65445-0” e “Viçosa – Movimentação Conta Bancária 75605-9”, “Viçosa – FNDE Fonte 146

Conta Bancária 65445-0” e “Viçosa – FNDE Fonte 145 Conta Bancária 75605-9, concluiu pela ocorrência de falha na determinação da fonte destinatária da arrecadação no valor de R\$272.333,34, indevidamente contabilizada na fonte 124, quando o correto seria na de n. 146.

Ressaltou ainda que, ao alterar o excedente de arrecadação (R\$272.333,34) para a fonte 146, foi necessário rever os créditos abertos por excesso de arrecadação na fonte 124 - “Transferências de Convênios Não Relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência Social” e constatou a seguinte informação registrada no demonstrativo “2.3.1. Excesso de Arrecadação/Operação de Crédito (art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da LRF): Fonte 124: excedente de arrecadação R\$265.730,80; créditos abertos R\$630.514,84; créditos abertos sem recursos R\$364.784,04; despesas empenhadas sem recursos R\$0,00. Após estorno do lançamento contábil irregular (R\$272.333,34), a fonte 124 deixa de registrar excedente de arrecadação e os créditos abertos sem recursos disponíveis são alterados de R\$364.784,04 para R\$630.514,84. Porém, não há execução de despesas, conforme comprovado pelo órgão técnico em consulta aos relatórios “Viçosa – Movimentação da Dotação Orçamentária Fonte 124 Decreto 5126” e “Viçosa – Movimentação da Dotação Orçamentária Fonte 124 Decreto 5133”, razão pela qual desconsiderou a impropriedade.

Após a análise, o órgão técnico posicionou-se pela manutenção da irregularidade, porém alterou, de R\$560.217,66 para R\$330.033,39, o valor dos créditos adicionais abertos e executados sem recursos disponíveis.

De fato, assiste razão à unidade técnica, haja vista a impossibilidade de comprovar a ocorrência de falha contábil (**fonte 112**) na classificação da receita arrecadada, pois o jurisdicionado acostou somente o extrato bancário (900400-0), deixando de juntar o DMN – Demonstrativo de Movimento de Numerário ou outro documento pertinente.

Contudo, por verificar que os créditos abertos e executados, sem recursos disponíveis, no valor de R\$330.033,39, equivalem a 0,17% da despesa empenhada (R\$190.636.422,30), invoco os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como os critérios de materialidade e relevância, insculpidos nas normas de auditoria governamental (NAG 4401.1.4) e no parágrafo único do art. 226 do Regimento Interno, e deixo de considerar a impropriedade em relação ao preceito do art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da LC n. 101/00, como causa de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas ora analisadas.

Quanto aos créditos abertos sem recursos, na **fonte 146**, entendo que foi demonstrada a ocorrência de falha contábil na classificação da receita arrecadada.

2.2 Abertura de créditos adicionais, por superávit financeiro apurado no exercício anterior, sem recursos disponíveis (peça 07, fls. 06/08).

No exame inicial a unidade técnica apontou a abertura de créditos, por superávit financeiro, apurado no exercício anterior, sem recursos disponíveis, em desacordo com o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/00.

A irregularidade ocorreu na **Fonte 46** – Outras Transferências de Recursos do FNDE, no valor de R\$236.128,33.

O defendente afirmou existir superávit financeiro para a abertura dos créditos e atribuiu o apontamento à ausência de transferência do saldo de R\$351.604,00, apurado na conta bancária n. 51.9004-9 no exercício anterior. Acostou extrato bancário com a finalidade de comprovar as suas alegações (peça 20, 02 páginas).

O órgão técnico rebateu o argumento da defesa, de não inclusão do valor de R\$351.604,00 na apuração do superávit financeiro da fonte 46, e apresentou o seguinte detalhamento:

Fonte 46

(+) Bancos ¹ 31/12/16	R\$866.112,51
(+) Ativo Realizável 31/12/16	R\$0,00
(-) Restos a Pagar em 31/12/16	R\$1.227.182,38
(-) Depósitos e consignações 31/12/16	R\$0,00
(=) Superávit apurado ² em 31/12/16	R\$0,00
Créditos abertos por superávit em 2017	R\$236.128,33
Créditos abertos sem recursos	R\$236.128,33
Despesa empenhada	R\$0,00

1 – No saldo de bancos foi incluído o valor de R\$351.604,00 (conta n. 51.904-9), conforme relatório “Viçosa – Caixa e Bancos 31/12/16 – Fonte 46”.

2 – No exercício não foi apurado superávit financeiro e sim déficit no valor de R\$361.069,87.

A unidade técnica ressaltou que houve a abertura de créditos suplementares no valor de R\$236.128,33 (Decreto n. 5097/17), sem recursos disponíveis (fonte 46), porém, nenhuma despesa vinculada a esse decreto foi empenhada. Assim, desconsiderou o apontamento, embasado no § 5º da Ordem de Serviço Conjunta n. 01/18, fls. 13/14 da peça 32.

Por considerar que o objetivo maior da legislação é impedir o desequilíbrio das contas públicas e ante a constatação de que, apesar da suplementação orçamentária, não ocorreu a sua execução, acolho o exame técnico, pois considero que a impropriedade limitou-se ao plano formal, e deixo de apontar a falha pela abertura de créditos adicionais, sem recursos disponíveis, como causa de rejeição das contas em análise.

Recomendo, no entanto, ao atual gestor, maior controle do excedente de arrecadação e do superávit financeiro, de forma a minimizar a ocorrência de irregularidade na abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, em desacordo com a legislação de regência.

2.3. Relatório de Controle Interno não conclusivo (peça 07, fl. 27)

A unidade técnica destacou que, no relatório de controle interno foram abordados parcialmente os itens exigidos no item 1 do Anexo 1, referidos no art. 2º, *caput*, e § 2º, art. 3º, § 6º, e art. 4º, da Instrução Normativa TC n. 04/17. Constatou, também, ausência de manifestação conclusiva sobre as contas anuais do Prefeito, em desobediência aos preceitos do § 3º do art. 42 da Lei Complementar n. 102/08. Assim, recomendou que no exercício seguinte seja elaborado relatório, nos termos da mencionada instrução normativa, consignando-se manifestação pela regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas.

Acolho a análise do órgão técnico e recomendo aos atuais responsáveis pelo controle interno observarem as orientações contidas nos normativos desta Corte de Contas, especialmente quanto ao caráter conclusivo do parecer sobre as contas do prefeito.

2.4. Observações e recomendações (peça 07, fls. 02 e 08/09).

O órgão técnico teceu também as seguintes observações e recomendações:

- a) O município não abriu créditos orçamentários em desacordo com os termos do art. 167, VI, da Constituição da República. No entanto, reiterou os conceitos de

remanejamento, transposições e transferências na realocação de créditos orçamentários, a teor das orientações contidas nos pareceres emitidos nas Consultas n.ºs 862.749 e 958.027, de 25/6/14 e 02/3/16, deste Tribunal;

- b) Em relação aos decretos de alterações orçamentárias, foram detectados acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, em desacordo com a orientação contida no parecer emitido na Consulta n. 932.477, que trata das exceções para a abertura de créditos adicionais com utilização de fontes distintas, respondida em sessão plenária de 19/11/14, deste Tribunal; e
- c) A unidade técnica apontou também a divergência apurada entre a informação referente à Receita Prevista e Despesa Fixada, pois, na Lei Orçamentária constou o valor de R\$199.852.717,00, enquanto no anexo da lei e na informação do SICOM o total foi de R\$200.186.717,00.

Em consonância com o exame técnico, recomendo à Administração Municipal, por ocasião da abertura de créditos e da elaboração dos decretos de suplementação orçamentária, a observância das orientações contidas nas consultas mencionadas.

Quanto à divergência nas informações relativas à Receita Prevista e Despesa Fixada, ressalto que o apontamento não constou das conclusões técnica, bem como não foi objeto de esclarecimentos por parte do defendente. Embora a divergência não tenha constituído irregularidade, recomendo ao atual gestor maior controle nas informações prestadas e na documentação que a embasaram de modo não comprometer a sua confiabilidade.

3. Considerações finais

Verifiquei, a partir da informação técnica, o cumprimento dos índices legais e constitucionais relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino (25,75%), às ações e serviços públicos de saúde (17,83%), aos limites das despesas com pessoal (46,00% pelo município, e de 44,21% e 1,79% pelos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente), bem como do estabelecido no art. 29-A da Carta da República acerca do repasse ao Poder Legislativo (6,21%), a serem considerados para fins de emissão de parecer prévio.

Sobre os pisos constitucionais, o órgão técnico observou:

- a) No que tange às despesas com as ASPS, a inexistência de valor residual a ser aplicado referente ao exercício anterior (peça 07, fl. 19); e
- b) Com relação ao repasse de numerário do Poder Executivo ao Poder Legislativo, constatou, mediante relatório de receitas e despesas extraorçamentárias, o registro, pela Prefeitura Municipal, de devolução de numerário pela Câmara Municipal. Observou-se, no entanto, divergência entre os valores informados pelos referidos poderes. A Prefeitura Municipal registrou o valor de R\$911.840,30, distinto do montante de R\$758.481,63, informado pela Câmara Municipal (fl. 10, peça 07).

Merece destaque também a análise relativa ao PNE – Plano Nacional de Educação (metas 1 e 18, da Lei n. 13.005/2014), com apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, nos termos da INTC n. 01/16, conforme demonstrativos 8 e 9 (fls. 28/32, peça n. 07). O órgão técnico assinalou que o município cumpriu 81,36% da Meta 1, em desacordo com as disposições contidas na Lei n. 13.005/14, na qual se determinava a universalização, até o ano de 2016, da educação infantil na pré-escola, para crianças de quatro a cinco anos de idade. Assinalou, no tocante a disponibilização de creches para o atendimento de crianças de zero a três anos, que o município atingiu 53,9%, percentual obtido na comparação entre o número de creches ofertadas em relação ao número de crianças nessa faixa etária, tendo como meta o

percentual mínimo de 50% a ser atingido até 2024, a teor da Lei n. 13.005/14. Registrou, ainda, o não cumprimento do piso salarial dos profissionais da educação básica pública, previsto na Lei Federal n. 1.738/08 e atualizado para o exercício de 2017, pela Portaria MEC n. 31/17, em desacordo com o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

Ante essas constatações, a unidade técnica sugeriu recomendar ao gestor a adoção de políticas públicas que viabilizem a universalização da educação básica, bem como a adoção do piso salarial profissional para os profissionais da educação básica.

Em consonância com a unidade técnica, recomendo ao prefeito a estrita observância das Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação – PNE e sua compatibilização com os instrumentos de planejamento municipais, consectário de comandos insertos no inciso VIII do art. 206 e art. 208 da Constituição da República e na Lei Federal n. 13.005/14.

Deixo de acolher proposição ministerial de realização de inspeção nas contas ora apresentadas, objetivando a constatação da veracidade da autodeclaração firmada pelo gestor, tendo em vista que as ações de fiscalização *in loco* dependem da elaboração de cronograma pelas diretorias técnicas e da aprovação pelo Presidente, consoante Plano Anual de Inspeções Ordinárias e Auditorias, a teor da Resolução TC n. 10/98.

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

Ante o exposto, tendo em vista que os créditos adicionais abertos e executados sem recursos disponíveis, no valor de R\$330.033,39, equivalem a apenas 0,17% da despesa empenhada (R\$190.636.422,30), avoco os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como os critérios de materialidade e relevância, insculpidos nas normas de auditoria governamental (NAG 4401.1.4) e no parágrafo único do art. 226 do Regimento Interno, e manifesto-me por emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de responsabilidade do Prefeito Ângelo Chequer, do Município de Viçosa, relativas ao exercício de 2017, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08.

Recomendo, no entanto, ao atual gestor, maior controle do excedente de arrecadação e do superávit financeiro de forma a minimizar a ocorrência de irregularidade na abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis em desacordo com a legislação de regência.

No mais, caberá ao prefeito 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 do Regimento Interno, as anotações e cautelas de praxe, arquite-se o processo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Também acolho a proposta de voto do Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Ângelo Chequer, Prefeito Municipal de Viçosa, no exercício de 2017, com fundamento no disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08; **II)** recomendar ao atual gestor que mantenha maior controle do excedente de arrecadação e do superávit financeiro de forma a minimizar a ocorrência de irregularidade na abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis em desacordo com a legislação de regência; **III)** determinar ao prefeito que mantenha 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 que comuniquem a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária; **IV)** determinar, por fim, o arquivamento do processo, observados os procedimentos insertos no art. 239 do Regimento Interno, bem como as anotações e cautelas de praxe.

Plenário Governador Milton Campos, 3 de dezembro de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA

Presidente

HAMILTON COELHO

Relator

(assinado digitalmente)