

Processo: 1013084
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Virgem da Lapa
Exercício: 2016
Responsável: Harley Lopes Oliveira
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

SEGUNDA CÂMARA – 11/2/2021

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. CRÉDITOS ABERTOS SEM COBERTURA LEGAL. NÃO EXECUÇÃO DA DESPESA. REGULARIDADE. REALIZAÇÃO DE DESPESA EM VALOR SUPERIOR AO CRÉDITO AUTORIZADO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA ORIGEM DAS DIVERGÊNCIAS ALEGADAS NAS INFORMAÇÕES REMETIDAS POR MEIO DO SISTEMA INFORMATIZADO DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS – SICOM. IRREGULARIDADE. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO. DESPESAS COM PESSOAL. CUMPRIMENTO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO COMPLETO E NÃO CONCLUSIVO. PARECER PRÉVIO. REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. A inexecução dos créditos adicionais suplementares abertos sem autorização legal não caracteriza violação às disposições do art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.
2. A execução de despesas em valor superior ao crédito orçamentário concedido contraria o disposto no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964.
3. A elaboração do Relatório do Órgão de Controle Interno deve estar em consonância com as instruções normativas emanadas do Tribunal.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I. emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Sr. Harley Lopes Oliveira, Prefeito do Município de Virgem da Lapa, no exercício financeiro de 2016, com fulcro nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e do inciso III do art. 240 da Resolução TC nº 12, de 2008, tendo em vista a execução de despesas em montante superior às autorizadas por crédito orçamentário concedido, no valor de R\$643.796,49, contrariando o disposto no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, com as recomendações constantes na fundamentação;

- II. registrar que a manifestação deste Colegiado sob a forma de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia;
- III. determinar o arquivamento dos autos, ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação;
- IV. determinar a intimação do gestor responsável do inteiro teor desta deliberação também por via postal, nos termos do inciso II do § 1º do art. 166 da citada Resolução nº 12, de 2008.

Votou, nos termos acima, o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Vencido o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de fevereiro de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado eletronicamente)

ESTADO DE MINAS GERAIS

15 DE JUNHO

DE 2011

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 18/12/2019

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Virgem da Lapa, relativa ao exercício financeiro de 2016.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 2 a 30, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao gestor, Sr. Harley Lopes Oliveira, que se manifestou às fls. 34 a 132, tendo a Unidade Técnica procedido ao exame da defesa às fls. 134 a 150, concluindo pela aplicação do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 151 a 153, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas em análise.

Nos termos do despacho de fl. 154, retornei os autos à Unidade Técnica para que promovesse o exame dos argumentos da defesa acerca do apontamento inicial concernente à realização de despesa excedente ao crédito orçamentário autorizado (art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, e inciso II do art. 167 da Constituição da República), a qual produziu o estudo complementar de fls. 237 a 240, seguido dos documentos de fls. 241 a 279, em que concluiu pela realização de despesa excedente de R\$428.252,29.

O *Parquet* de Contas apresentou nova manifestação à fl. 281 e 281-v.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Os autos foram examinados à luz da Instrução Normativa nº 4, de 2016, e da Ordem de Serviço nº 1, de 2017.

Da Execução Orçamentária

Dos Créditos Adicionais Abertos Sem Cobertura Legal

Na análise técnica inicial, à fl. 2-v, foi apontado que ocorreu abertura de créditos suplementares, no valor de R\$38.006,79, sem cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

O estudo técnico explicita que a Lei Orçamentária nº 1217, de 2015, teria autorizado a abertura de créditos suplementares em até 5% da despesa fixada, representando o montante de R\$1.761.850,00, contudo o gestor demonstrou ter promovido a abertura de créditos com base nessa autorização de R\$1.770.128,17, redundando na abertura de créditos não autorizados de R\$8.278,17.

E ainda, que a Lei Municipal nº 1227, de 2016, teria autorizado a abertura de créditos suplementares no montante de R\$4.453.956,80. No entanto, teriam sido abertos créditos no montante de R\$4.483.685,42, resultando no acréscimo ao total de créditos irregularmente abertos em mais R\$29.728,62.

Na defesa de fls. 34 a 41, o responsável argumentou que a impropriedade resultou de equívocos em relação às suplementações orçamentárias que teriam ocorrido de forma desnecessária. Para

tanto, retrata a dotação afeta a material de consumo que, apesar de suplementada no decorrer do exercício em R\$81.238,42, apresentou saldo a empenhar de R\$15.164,20. Diante disso, informa que alterou o valor do Decreto nº 39, de 2016, reduzindo o total de suplementações de R\$118.614,30 para R\$110.236,07. Assim, o total suplementado por meio da LOA passou de R\$1.761.749,94 para R\$1.761.850,00 e os créditos baseados na Lei nº 1227, de 2016, de R\$4.453.956,80 para R\$4.451.920,86.

Ressaltou, por fim, que não teria ocorrido nenhuma alteração na execução orçamentária, ou seja, a despesa total empenhada e liquidada permaneceu inalterada, concluindo que não ocorreu a abertura de créditos suplementares sem a devida cobertura legal.

Após analisar os argumentos e documentação apresentada pelo defendente, a Unidade Técnica consignou que o confronto do Decreto nº 39, de 2016, anexado às fls. 128 a 130, com o enviado por meio do SICOM, fls. 143 e 144, permite constatar que foram suprimidas suplementações inicialmente formalizadas em duas dotações ali indicadas, denotando que o responsável reeditou o Decreto nº 39, de 2016, com o único intuito de regularizar sua conduta anterior, adotando o mesmo procedimento nas suplementações autorizadas pela Lei nº 1227, de 2016, diante do que concluiu pela manutenção da irregularidade pontuada no estudo inicial.

Acolho o entendimento técnico de que não há meios de reeditar os decretos de suplementação na forma requerida pelo defendente, tendo em vista que resultaria em alteração após a vigência do orçamento municipal, diante do que a análise deve ser empreendida com base nas informações geradas no decorrer da execução do orçamento.

Desta feita, consoante se verifica das informações remetidas pelo gestor por meio do SICOM, a Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2016 estabeleceu o limite de 5% das dotações orçamentárias para a abertura de créditos suplementares, equivalentes a R\$1.761.850,00. Entretanto, com base nessa autorização, foi promovida a abertura de créditos de R\$1.770.128,17, que representam 5,02% da despesa total fixada na LOA, de R\$35.237.000,00, fl. 2-v.

Ademais, as dotações que o defendente apresenta com o intuito de reduzir as suplementações formalizadas, retratadas à fl. 35, não constam da lista de dotações suplementadas por meio do Decreto nº 39, de 2016, informadas por meio do SICOM, conforme se verifica do demonstrativo de “Alterações Orçamentárias de Decretos”, ora anexado.

Contudo, no que concerne à execução, ou não, dos créditos abertos sem autorização legal, a partir das informações extraídas do SICOM, especificamente relacionadas à movimentação de parte das dotações orçamentárias suplementadas com base na autorização contida na LOA, constata-se que, para o caso identificado no relatório “Movimentação da Dotação Orçamentária”, anexado nessa oportunidade, em que pese ter o gestor editado decreto de suplementação, as despesas correspondentes não foram empenhadas.

Isso porque a Dotação Orçamentária – 01.02006002.10.302.0711.2262.3371.70-102 – Rateio pela Participação em Consórcio Público – foi suplementada no valor total de R\$9.196,26 com base na autorização contida na LOA, por meio do Decreto nº 1, de 2016. Contudo, ao final do exercício, apresentou saldo a empenhar de R\$11.768,32, superior aos créditos irregularmente abertos de R\$8.278,17.

Situação idêntica é retratada ao analisar as dotações suplementadas por meio da autorização contida na Lei Municipal nº 1227, de 2016, tendo em vista que, a título de exemplo, a Dotação Orçamentária 01.02006001.10.122.0022.2245.3190.13-102 - Contribuição Patronal para o INSS do Bloco de Gestão do SUS-BLGES – foi suplementada no valor de R\$470.000,00 com base na autorização contida na lei citada, por meio do Decreto nº 19, de 2016, e, ao final do

exercício, apresentou saldo a empenhar de R\$527.970,98, também superior aos créditos irregularmente abertos de R\$29.728,62.

Portanto, tem-se que, embora suplementadas por meio da autorização contida na LOA ou em lei específica, as dotações anteriormente listadas não tiveram a correspondente execução de despesa.

Nessa esteira, entendo que a falha é insuscetível de macular a prestação de contas, razão pela qual, deixo de imputar responsabilidade ao gestor. Não obstante, recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que não se descure da proficiente edição dos decretos de abertura de créditos adicionais, atendo-se, ainda, à exigência de autorização legal para os créditos abertos por meio de tais atos.

Da Realização de Despesa Excedente em Relação ao Crédito Autorizado

Na análise técnica inicial foi constatado, consoante relatório de fl. 4-v, que foram realizadas despesas excedentes às autorizadas por crédito orçamentário do Poder Executivo, no montante de R\$770.633,03, conforme retratado no demonstrativo anexado às fls. 18 a 19-v, o que contraria o art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964.

O responsável argumentou que os créditos orçamentários autorizados foram de R\$35.237.000,00 contra uma despesa total executada de R\$23.609.681,72, portanto, inferior aos créditos legalmente autorizados.

Relatou, ainda, que a análise detalhada permite verificar que a dotação 002003004.28.843.0000.2218.4690.71 – Fonte 100 - Principal da Dívida Contratual Resgatado, teve despesa fixada na Lei Orçamentária de R\$325.000,00, contudo no SICOM consta o valor de R\$150.000,00. O mesmo ocorreu na dotação 002008001.08.122.2284.3190.11 – Fonte 100 – Vencimentos e Vantagens Fixas-Pessoal Civil, para a qual foi consignado o valor de R\$190.000,00 e não os R\$5.000,00 constantes do SICOM, registrando que desconhece o motivo da ocorrência.

Para as demais dotações apontadas no relatório técnico, aduz que teria ocorrido somatório irregular, principalmente das reduções formalizadas nas dotações, sendo que os relatórios comparativos da despesa fixada com a executada, extraídos do sistema informatizado do Município, ora encaminhados, estão corretos, como demonstrado às fls. 38 e 39.

Por fim, argumentou que não ocorreu nenhum erro que causasse prejuízo ao erário ou ainda que fosse decorrente de dolo, enfatizando que as supostas irregularidades não teriam causado dano ao patrimônio municipal, sendo evidente que inexistiu qualquer conduta ilícita capaz de causar prejuízo à Administração ou aos munícipes.

Após análise da defesa, a Unidade Técnica, às fls. 139-v e 140, verificou que houve alteração orçamentária em relação ao SICOM/Consulta com a documentação enviada às fls. 74 a 114, diante do que concluiu que não existem despesas excedentes, considerando sanada a irregularidade.

Tendo em vista que o demonstrativo “Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário”, extraído do SICOM posteriormente ao reexame dos autos, permanece idêntico ao retratado no estudo inicial e, ainda, que o relatório “Remessas”, também obtido no SICOM na mesma data, não evidencia substituição de informações após a conclusão do estudo inicial, retornei o processo à Unidade Técnica para promover nova análise deste item, consoante despacho de fl. 154.

Em atendimento, a Unidade Técnica elaborou o relatório complementar de fls. 237 a 240, no qual admitiu que não houve substituição de dados no SICOM, ressaltando que o estudo anterior

foi realizado com base nos documentos juntados pela defesa às fls. 34 a 114, em que não constou a parte do “Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada” relacionada à Dotação 002008001.08.122.0028.2284.3190.11 – Fonte 100 – Vencimentos e Vantagens Fixas-Pessoal Civil. Assim, solicitou à Prefeitura Municipal de Virgem da Lapa, via correio eletrônico, cópia integral digitalizada do citado demonstrativo, que anexou às fls. 241 a 278. Na oportunidade, registrou que documento de idêntico teor foi protocolizado nesta Corte em 6/6/2019 e juntado às fls. 160 a 195 e 198 a 235.

É consignou que os valores da Despesa Fixada, Despesa Atualizada e Despesa Empenhada de cada Função Orçamentária do órgão “Prefeitura Municipal” constantes no “Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada”, fls. 74 a 114, não conferem com os valores registrados nos documentos enviados em cópia integral digitalizada às fls. 241 a 278, sendo que a movimentação das dotações orçamentárias apresentadas na última versão do demonstrativo, com exceção daquelas informadas nos itens 1, 7 e 10 do estudo de fls. 237-v, 239-v e 240, respectivamente, é idêntica àquela registrada no demonstrativo “Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário”, fls. 18 a 19-v, retratada no estudo inicial.

À vista do exposto, concluiu a Unidade Técnica que permanece a irregularidade quanto ao descumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, cujo valor foi alterado de R\$770.633,03 para R\$428.252,29, como demonstrado em seu relatório.

Em que pese a informação técnica, pondero que não podem ser acatadas as modificações pretendidas pelo gestor, porquanto apresentada apenas nova versão do “Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada”, divergente do informado no SICOM e desacompanhada de qualquer prova documental que retrate os motivos das expressivas divergências em relação à informação inicial e que essencialmente reduziria a ocorrência de R\$770.633,03 para R\$428.252,29.

Ademais, além de regularizar parcialmente a ocorrência, o novo demonstrativo acarretaria a redução da despesa total executada de R\$23.609.681,72, para R\$23.606.865,90, sem que seja apresentada, ênfase, qualquer justificativa para tal redução.

Registro, por oportuno, que o fato de o responsável ter empenhado despesas no total de R\$23.609.681,72, valor esse inferior aos créditos orçamentários/suplementares autorizados (R\$35.237.000,00), fl. 4-v, por si só, não permite concluir terem sido observadas as disposições constitucionais e legais que tratam da matéria orçamentária.

A meu juízo, a irregularidade retratada na análise individualizada das dotações implica o descumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, tendo em vista que o referido dispositivo legal estabelece que “o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”, e o crédito não é concedido pelo valor global, mas sim de forma individualizada, por meio das dotações orçamentárias. Tanto o é que, caso determinada dotação se mostre com saldo insuficiente, a norma exige a formalização de crédito suplementar legalmente autorizado. Entender diferentemente disso seria admitir que, na hipótese de não haver saldo orçamentário, poderá o gestor formalizar o empenho para o qual não tem autorização, desde que o limite global de suplementação seja observado, o que, decerto, resulta em perda qualitativa no gerenciamento do orçamento público.

No caso em análise, o demonstrativo “Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário até o Elemento de Despesa”, anexado na oportunidade, evidencia que, se observada a execução orçamentária até o nível de elemento de despesa, constam dotações com saldos negativos de R\$643.796,49, permitindo concluir que, efetivamente, ficou configurado o descumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964. Ou seja, para esse montante de despesas empenhadas, não há

falar em erro no gerenciamento de fonte, ficando caracterizada a realização de despesas excedentes aos créditos concedidos em diversas dotações orçamentárias.

Por todo o exposto, entendo que a irregularidade perpetrada constitui violação a normas constitucionais e legais, razão pela qual considero irregular e de responsabilidade do gestor a execução de despesas excedentes ao crédito autorizado em dotações diversas, no valor de R\$643.796,49, montante que representa 2,73% da despesa total empenhada (R\$23.609.681,72) e 1,83% dos créditos concedidos para o exercício financeiro em análise (R\$35.237.000,00), contrariando o disposto no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964.

Quanto à alegação de que a irregularidade pontuada não resultou em dano ao erário, considero necessário tecer algumas considerações que são indispensáveis para o entendimento da sistemática fiscalizatória do Tribunal, objetivando, com isso, refutar a interpretação posta pelo defendente.

Por expressa determinação constitucional, compete aos Tribunais de Contas apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo, mediante a emissão de parecer prévio, o qual constitui peça técnico-opinativa, indispensável para subsidiar o julgamento de competência da Câmara de Vereadores (CF/88, art. 31, § 2º).

Em rigor, nos termos do art. 232 c/c o art. 237 da Resolução 12, de 2008 (RITCEMG), o parecer prévio deverá ser conclusivo quanto à observância das normas constitucionais e legais e quanto à situação financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Município em 31 de dezembro.

Nas referidas contas, é apreciada a gestão superior do orçamento, do patrimônio e das finanças municipais, sem, no entanto, se adentrar no exame de mérito da arrecadação das receitas e dos atos de ordenamento de despesas, sendo, pois, atestada apenas a regularidade formal dos dados informados pelo gestor ao Tribunal acerca da sua administração.

Em verdade, o enfoque da apreciação feita pelo Tribunal nas contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal é totalmente diferente daquele dado nas contas que lhe são submetidas a julgamento, tanto que a exteriorização de sua deliberação também é diversa. Ou seja, nas primeiras a manifestação do Tribunal é opinativa, com a emissão de parecer prévio para subsidiar o julgamento de competência do Poder Legislativo. Nas segundas, a manifestação é definitiva, porque o julgamento é atribuído à Corte, consoante prescreve a Constituição, podendo resultar na aplicação de multa e, ainda, na determinação de ressarcimento ao erário.

Assim, possível dano ao erário enseja apuração por meio das ações ordinárias de fiscalização do Tribunal ou em decorrência de representações e denúncias que lhe forem encaminhadas, pois o caráter formal que reveste o exame da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo não possibilita, em princípio, a aferição específica de dano ao erário.

Reportando-me à matéria, objeto do parecer prévio, observo que as questões enfrentadas pelo Colegiado não se qualificam como meras falhas formais ou procedimentais, sem consequência jurídica, uma vez que consubstanciam violação de normas legais e constitucionais, de observância obrigatória do gestor.

Pelo exposto, não merece acolhida a alegação do gestor, nesse particular, até mesmo porque o inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, estatui que o parecer prévio será pela rejeição das contas quando caracterizados atos em desconformidade com as normas constitucionais e legais.

Por fim, recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade atentar para as normas correlatas ao registro e controle da

execução do orçamento por fonte de recurso e para o adequado controle dos saldos orçamentários, com vistas a evitar a reincidência da irregularidade apontada.

Dos Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do exame da Unidade Técnica, ressaltou-se que foram cumpridos:

- a) o limite de 6,69% definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (7%), fl. 5;
- a) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (25,89%) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (18,17%), fls. 5-v/7 e 7-v/9-v; e
- b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (41,80%, 3,56% e 45,36%, correspondentes aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente), fls. 10/11.

Registro, no entanto, que os percentuais apurados poderão sofrer alterações quando forem examinados os correspondentes atos de ordenamento de despesas, por meio das ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal de Contas na municipalidade.

Do Relatório de Controle Interno

O estudo técnico consignou, à fl. 11-v, que o relatório de controle interno apresentado abordou os itens exigidos no item 1 do Anexo I, a que se refere o *caput* e § 2º do art. 2º, *caput* e § 2º do art. 3º e § 2º do art. 6º da Instrução Normativa nº 04, de 2016. Contudo, não opinou conclusivamente sobre as contas anuais do Prefeito, não atendendo ao disposto no § 3º do art. 42 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Considero que, isoladamente, a falha não tem o condão de macular toda a prestação de contas, motivo pelo qual recomendo ao atual gestor que, ao elaborar a prestação de contas a ser enviada a esta Corte, verifique se o Relatório de Controle Interno atende aos requisitos da Instrução Normativa deste Tribunal.

Ao responsável pelo Órgão de Controle Interno, recomendo que não se descure do cumprimento das exigências contidas em dispositivos legais e em normativos desta Corte de Contas, bem como o acompanhamento da gestão municipal, nos termos do que dispõe o § 1º do art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Por fim, recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos desta Corte, os quais deverão ser disponibilizados ao Tribunal mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade. E, mais, que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade a cabal observância das instruções normativas deste Tribunal, mormente as relativas ao municiamento de informações ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto na fundamentação, com fulcro nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e do inciso III do art. 240 da Resolução TC nº 12, de 2008, voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Sr. Harley Lopes Oliveira, Prefeito do Município de Virgem da Lapa, no exercício financeiro de 2016,

tendo em vista a execução de despesas em montante superior às autorizadas por crédito orçamentário concedido, no valor de R\$643.796,49, contrariando o disposto no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, com as recomendações constantes na fundamentação.

Registro que a manifestação deste Colegiado sob a forma de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, sejam os autos encaminhados diretamente ao arquivo.

Intime-se o gestor responsável do inteiro teor desta deliberação também por via postal, nos termos do inciso II do § 1º do art. 166 da citada Resolução nº 12, de 2008.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, nesse caso, a exemplo da fundamentação por mim apresentada nesta sessão, no retorno de vista do Processo nº 13 da pauta (autos de nº 1.040.747), considero que o exame do cumprimento do disposto no art. 59 da Lei nº 4.320/64, ainda não se encontrava pacificado no exercício de 2016, razão pela qual, em observância ao princípio da segurança jurídica, entendo não ser possível rejeitar as contas do gestor municipal pelo descumprimento desse dispositivo, se o total das despesas empenhadas não ultrapassar o valor global dos créditos concedidos.

Conforme demonstrado na fundamentação do voto por mim proferido nos mencionados autos, em 2015 havia ainda, a meu ver, significativa controvérsia a respeito do cabimento ou não da análise por fonte do cumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320/64, conforme precedentes da Primeira e Segunda Câmaras nos processos nºs 987.729 e 1.040.748, respectivamente.

Para o exercício de 2016, considerando essa controvérsia, a Ordem de Serviço nº 01/2017 estabeleceu que seria apreciado para fins de emissão de parecer prévio o “cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da Constituição da República e nos arts. 42, 43, c/c com o art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000, e no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, para abertura de créditos orçamentários e adicionais”.

Ou seja, optou-se por não incluir no texto da norma que a análise do cumprimento do art. 59 seria realizado à luz do disposto no art. 8º da LRF, como se fez expressamente em relação aos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64.

Diante disso, peço vênias ao relator para dele divergir e votar pela aprovação das contas do Senhor Harley Lopes Oliveira, prefeito de Virgem da Lapa no exercício de 2016, uma vez que a despesa empenhada totalizou R\$23.609.681,72 (vinte e três milhões seiscentos e nove mil seiscentos e oitenta e um reais e setenta e dois centavos) e os créditos concedidos perfizeram o montante de R\$35.237.000,00 (trinta e cinco milhões duzentos e trinta e sete mil reais).

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, diante das ponderações trazidas, agora, pelo Conselheiro, eu gostaria de solicitar o retorno dos autos ao meu gabinete, porque quero refletir sobre essa questão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

DETERMINO À SECRETÁRIA QUE FAÇA CHEGAR OS AUTOS AO GABINETE DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

**RETORNO DOS AUTOS
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 11/02/2021**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Na Sessão do Colegiado da Segunda Câmara de 18/12/2019, votei pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Prefeito do Município de Virgem da Lapa, Sr. Harley Lopes Oliveira, relativas ao exercício financeiro de 2016, tendo em vista a execução de despesas em montante superior às autorizadas por crédito orçamentário concedido, no importe de R\$643.796,49 (seiscentos e quarenta e três mil setecentos e noventa e seis reais e quarenta e nove centavos), contrariando o disposto no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, nos termos detalhados na fundamentação do voto por mim proferido naquela assentada.

Na sequência da votação, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, por entender que o exame do disposto no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, ainda não se encontrava pacificado no exercício financeiro de 2016, entendeu não ser possível emitir parecer prévio pela rejeição das contas anuais, em razão do descumprimento desse dispositivo legal, se o total das despesas empenhadas não ultrapassar o valor global dos créditos concedidos, em observância ao princípio da segurança jurídica.

O Conselheiro Cláudio Couto Terrão, reportando-se à fundamentação do voto vista que ele havia proferido na apreciação do Processo nº 1.040.747, assinalou que, no seu entendimento, em 2015, havia significativa controvérsia a respeito do cabimento ou do não cabimento da análise por fonte de recursos, para verificação do cumprimento do comando inserto no referido dispositivo legal, conforme precedentes da Primeira e Segunda Câmaras, no julgamento dos Processos nº 987.729 e 1.040.748, respectivamente.

E que, para o exercício financeiro de 2016, considerando a mencionada controvérsia, a Ordem de Serviço nº 01, de 2017, não teria estabelecido que a verificação do cumprimento do art. 59, para fins de emissão do parecer prévio, seria realizada à luz do disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como o fez expressamente em relação aos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

Em razão disso, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão abriu divergência e votou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do Sr. Harley Lopes Oliveira, uma vez que,

no exercício financeiro de 2016, a despesa empenhada totalizou R\$23.609.681,72 (vinte e três milhões seiscentos e nove mil seiscentos e oitenta e um reais e setenta e dois centavos) e os créditos concedidos perfizeram o montante de R\$35.237.000,00 (trinta e cinco milhões duzentos e trinta e sete mil reais).

Solicitei o retorno dos autos ao meu gabinete, para refletir sobre as questões suscitadas pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Verifico, a partir da análise do voto vista proferido pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão nos autos do Processo nº 1.040.747, que o entendimento é de que não cabe a rejeição das contas em processos atinentes aos exercícios financeiros de 2015 e 2016, nos quais a apuração individualizada do saldo orçamentário das dotações tenha resultado em despesas excedentes ao crédito autorizado, mas que a verificação com base no valor global dos créditos concedidos em relação ao total da despesa realizada demonstre o cumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964. Tal posicionamento reside na percepção de que a análise individualizada das dotações surgiu exclusivamente para verificação do cumprimento do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isso porque, na sua interpretação, foi a partir da implantação do Sicom, em atendimento ao parágrafo único do art. 8º e do inciso I do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que se impôs aos entes públicos a necessidade do controle da execução orçamentária por fonte de recursos, passando este Tribunal a exigir o controle da execução orçamentária por fonte de recursos, nos termos das instruções normativas do exercício financeiro de 2014 e seguintes. E somente a partir dessa nova sistemática é que o exame do empenhamento da despesa em relação ao crédito autorizado passou a ser realizado de forma individualizada, por dotações, e não mais pelo valor global dos créditos autorizados. Então, com base nessas premissas, é que teria sido apurada a ocorrência de despesa excedente aos créditos concedidos.

Contudo, há que se aclarar que, diferentemente do controle orçamentário por fonte de recursos, o controle da execução orçamentária, instituído a partir das premissas estabelecidas na Lei nº 4.320, de 1964, notadamente no art. 59, reclama o exame individualizado, isto é, por dotação, sendo essa a razão de ser dos “empenhos”, que representam a comprovação prévia de que aquela despesa pública ali especificada conta com a devida autorização orçamentária, em nível de elemento de despesa, bem assim com o respectivo crédito orçamentário para a efetiva e posterior execução do gasto público.

Ocorre que, por muitos anos, o sistema informatizado de envio da prestação de contas adotado pelo Tribunal, qual seja, o SIACE/PCA, não permitia a verificação individualizada dos saldos das dotações orçamentárias, motivo pelo qual o exame do cumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, era feito a partir do valor total da despesa orçada, fixada na lei de meios, acrescido dos possíveis créditos adicionais concedidos, confrontados com o total da despesa executada.

No entanto, com a implantação do Sicom, tornou-se possível a verificação de procedimentos que sempre foram de cumprimento obrigatório por parte dos jurisdicionados, por força do citado art. 59, possibilitando, assim, que a análise das contas prestadas ocorresse em nível de detalhamento de elemento de despesa, de forma automatizada.

A propósito, exemplo desse aprimoramento na qualidade da informação é extraído da apuração dos índices da educação e da saúde. É dizer, somente com a implantação do Sicom foi possível

identificar quais recursos foram utilizados para pagar as despesas desses dois segmentos, isto é, de quais contas bancárias esses recursos foram sacados. A esse respeito, para rememorar, anteriormente, ou seja, na época da utilização do SIACE/PCA, a exclusão de despesas computadas como saúde e educação, pelo fato de terem sido pagas com recursos de convênio, era feita a partir de complexo cálculo de recursos de convênios/vinculados arrecadados no exercício em confronto com os respectivos saldos bancários e despesas empenhadas nas respectivas funções 10 e 12.

Isso também ocorreu com relação à análise dos créditos adicionais, ou seja, somente com a implantação do Sicom, foi possível comprovar a efetiva execução da despesa correlata a determinado crédito adicional. Antes, isso era factível somente por meio da requisição da documentação correspondente ou da realização de inspeção *in loco*. Outro exemplo desse aprimoramento consiste na possibilidade de verificação da efetiva arrecadação dos recursos correspondentes aos créditos abertos por excesso de arrecadação e sua efetiva vinculação com a despesa empenhada em decorrência do crédito aberto.

Portanto, o aprimoramento da análise, oriundo da sistemática tecnológica adotada pelo Tribunal, foi exaustivamente utilizado nas análises das contas anuais a partir de 2014 e apenas ofereceram novos subsídios para estudo mais aprofundado, viabilizando a identificação de pendências nas prestações de contas, o que era difícil de ser verificado, em face da ausência de sistema informatizado adequado.

Nessa linha, em 2015, ao se iniciar a verificação individualizada dos saldos das dotações orçamentárias, por meio do Sicom, foi possível aperfeiçoar o exame do cumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, permitindo confrontar a despesa fixada no orçamento, em nível de detalhe, qual seja, elemento de despesa, já exigido pela citada lei, com a despesa efetivamente executada, com vistas à aferição da regularidade da execução orçamentária frente aos créditos legalmente concedidos.

Nos casos em que essa análise individualizada de saldos das dotações evidencie a realização de despesa excedente, o simples fato de o limite global do orçamento ter sido observado, ou seja, de a despesa total empenhada ter sido inferior ao total dos créditos concedidos, somente permite concluir que uma outra despesa autorizada no orçamento, em dotação diversa, não foi executada, perdendo, assim, o caráter qualitativo do orçamento aprovado.

Contudo, a Unidade Técnica, ao elaborar os demonstrativos de despesas excedentes, não restringiu o detalhamento das dotações até o nível de elemento de despesa, mas o fez até o nível de fonte, tornando mais visível a execução da despesa.

Assim, algumas vezes, o estudo técnico retratou a realização de despesa excedente ao crédito autorizado, quando, na verdade, o excedente ocorreu exclusivamente em nível de fonte de recursos, ao passo que a dotação orçamentária tinha créditos autorizados suficientes para acobertar a despesa, não caracterizando o descumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964.

Essa situação, aliás, foi verificada e detalhadamente exposta nos autos das prestações de contas sob minha relatoria, todas relativas ao exercício financeiro de 2015, Processos de números 987.805, 987.767, 987.307 e 988.098, bem assim no de nº 1.012.935, referente ao exercício financeiro de 2016, cujos votos foram aprovados à unanimidade pelo Colegiado da Segunda Câmara.

Nos votos que proferi nesses processos, destaquei que as informações do Sicom permitiam constatar que as falhas então identificadas não se vinculavam ao descumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, mas sim ao controle orçamentário por fonte de recursos, porquanto a despesa excedente a que se referiu o estudo técnico ocorreu exclusivamente em face da alteração da fonte de recursos, sendo mantida toda a estrutura da codificação orçamentária

(Função, Sub-Função, Programa, Projeto/Atividade, Natureza de Despesa). E, uma vez comprovada a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa empenhada, não havia ficado configurada a realização de despesa além do limite dos créditos orçamentários concedidos, e sim falha no controle da fonte de recursos.

Cabe ressaltar que, nas contas examinadas nestes autos, na análise empreendida e que fundamentou o voto por mim proferido, avaliei se a execução orçamentária do Município de Virgem da Lapa retratava o descumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, ou apenas falha no controle de fonte de recursos, como de fato ocorreu nos processos mencionados anteriormente.

Foi constatado e demonstrado, porém, conforme relatório anexado às fls. 286 a 287, que os saldos negativos ocorreram em diversas dotações orçamentárias até o nível de elemento de despesa, ou seja, na codificação da despesa em sua estrutura orçamentária (Função, Sub-Função, Programa, Projeto/Atividade, Natureza de Despesa), revelando que o objeto do gasto passou a ter origem e aplicação diversa, e caracterizando que haveria necessidade de suplementação por crédito adicional, o que depende de prévia autorização legislativa. E, na ausência dessa autorização legislativa, fica configurado o descumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece que “o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”.

Dessa forma, *in casu*, entendo que a falha analisada não tem qualquer relação com o controle de fonte de recursos instituído em decorrência da determinação contida no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A percepção de que o descumprimento do art. 59 incidiria somente se constatado que a despesa excedente ocorreu até o nível de elemento da despesa, consoante previsto na Lei nº 4.320, de 1964, resultou na elaboração do relatório intitulado “Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário até Elemento de Despesa”, no qual são excluídos da apuração os valores negativos resultantes de erro no gerenciamento da fonte de recursos. E, no caso dos autos, pelo referido demonstrativo, é possível visualizar que, nas dotações com saldo negativo, ocorreu, efetivamente, o empenhamento de despesa em valor superior ao crédito autorizado no montante de R\$643.796,49 (seiscentos e quarenta e três mil setecentos e noventa e seis reais e quarenta e nove centavos). Registro que o citado demonstrativo foi anexado ao meu voto, às fls. 286 a 287, justamente com o intuito de comprovar, diferentemente do ocorrido nos processos anteriormente mencionados, que se trata, de fato, de descumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, e de demonstrar o respectivo valor que superou o montante de créditos autorizados.

III – CONCLUSÃO

Com o acréscimo das razões retroexpendidas, mantenho o voto que proferi na Sessão de 18/12/2019, cuja conclusão é pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Sr. Harley Lopes Oliveira, Prefeito do Município de Virgem da Lapa, no exercício financeiro de 2016, com fulcro nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e do inciso III do art. 240 da Resolução nº 12, de 2008, tendo em vista a execução de despesas em montante superior às autorizadas por crédito orçamentário concedido, no importe de R\$643.796,49 (seiscentos e quarenta e três mil setecentos e noventa e seis reais e quarenta e nove centavos).

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu já votei nesse processo, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Acompanho o Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR. VENCIDO O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

* * * *

sb/dca/fg

