

Processo: 1092219
Natureza: PEDIDO DE REEXAME
Recorrente: Ângelo Chequer
Processo referente: 1015438, Prestação de Contas do Executivo Municipal
Apenso: 1082573, Embargos de Declaração
Órgão: Prefeitura Municipal de Viçosa
Exercício: 2016
Procurador: Francisco Galvão de Carvalho, OAB/MG 8.809
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 3/2/2022

PEDIDO DE REEXAME. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM COBERTURA LEGAL. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO. REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

1. Aplicam-se os princípios da razoabilidade e da insignificância em relação à abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, quando o valor irregularmente aberto equivale a 0,09% dos créditos concedidos.
2. Aplicam-se os princípios da razoabilidade e da insignificância em relação à abertura de créditos sem recursos disponíveis, quando o valor do crédito adicional empenhado corresponde a 0,12% do total da despesa empenhada.
3. A abertura de créditos suplementares, sem recursos disponíveis, afronta o disposto no artigo 43 da Lei 4.320/1964 combinado com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda 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) conhecer, preliminarmente, o pedido de reexame, tendo em vista a observância dos arts. 325 e 350 do Regimento Interno;
- II) dar parcial provimento, no mérito, ao pedido de reexame, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente com fulcro na Instrução Normativa 04/2017, e, conseqüentemente, manter o parecer prévio pela rejeição das contas do senhor Ângelo Chequer, Chefe do Poder Executivo do município de Viçosa, no exercício de 2016, nos termos do art. 45, III, da Lei Orgânica e do art. 240, III, do Regimento Interno, tendo em vista a irregularidade relativa à abertura de créditos suplementares por superávit financeiro sem recursos disponíveis no valor de R\$ 1.739.999,45 (um milhão setecentos

e trinta e nove mil novecentos e noventa e nove reais e quarenta e cinco centavos), dos quais R\$ 1.674.786,59 (um milhão seiscentos e setenta e quatro mil setecentos e oitenta e seis reais e cinquenta e nove centavos) foram empenhados, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964 combinado com o parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000;

- III)** recomendar a inclusão do município na matriz de risco do Tribunal, de forma a subsidiar os trabalhos de fiscalização, quando da realização de inspeção no município, tendo em vista o expressivo valor dos créditos abertos sem recursos disponíveis pelo Instituto Municipal de Assistência ao Servidor, em contrariedade ao disposto no art. 43 da Lei Federal 4.320/1964.
- IV)** determinar o cumprimento das disposições regimentais, sobretudo aquelas contidas no art. 353 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Declarada a suspeição do Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 3 de fevereiro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 3/2/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame formulado pelo senhor Ângelo Chequer, Prefeito do Município de Viçosa no exercício de 2016.

Na sessão de 22/08/2019 a Segunda Câmara emitiu o parecer prévio pela rejeição das contas, autos 1015438, em função de três irregularidades:

- i. abertura de créditos suplementares sem a obrigatória autorização legal prévia, no valor de R\$ 180.791,27, em afronta às disposições do art. 42 da Lei Federal 4.320/1964;
- ii. abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis com base no excesso de arrecadação no valor de R\$ 5.665.926,93, dos quais foram empenhados o total de R\$ 224.064,47 contrariando o disposto no art.43 da Lei Federal 4.320/1964; e
- iii. a abertura de créditos suplementares/especiais por superávit financeiro, sem recursos disponíveis, no montante de R\$ 3.164.349,25, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei 4.320/1964 combinado com o parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000.

Foram opostos Embargos Declaratórios, autos 1082573, os quais foram rejeitados na sessão do dia 18/12/2019, tendo em vista a ausência de omissão, contradição, obscuridade ou erro material na decisão recorrida.

O recorrente apresentou suas razões recursais e documentação em 22/05/2020 requerendo o provimento do recurso e, conseqüentemente, a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de 2016 (peça 09 - f. 1/4).

A unidade técnica, após analisar as razões recursais e a documentação apresentada, acatou a justificativa referente à abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis com base no excesso de arrecadação no valor de R\$ 5.665.926,93, dos quais foram empenhados o total de R\$ 224.064,47. No entanto, considerando que as demais irregularidades não foram sanadas, manteve a conclusão pela rejeição das contas (peça 09 - f. 12/31).

Ressalta-se, conforme exposto pela unidade técnica, a irregularidade referente à despesa excedente no valor de R\$ 84.500,00, trazida pelo recorrente, não foi analisada nos presentes autos porquanto foi considerada justificada no parecer prévio emitido e não impactou negativamente no exame das contas (f. 16 da peça 9).

O Ministério Público de Contas, no parecer acostado à peça 11, concordou com a unidade técnica, opinando pelo conhecimento e não provimento do pedido de reexame, com a manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas, com fundamento no art. 45, III, da Lei Complementar 102/2008.

Os autos foram autuados e distribuídos à relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila em 23/06/2020 (peça 09 - f. 6), o qual se declarou suspeito por motivo de foro íntimo, nos termos do art. 132 do Regimento Interno (peça 09 - f. 8).

Em função da suspeição declarada, o recurso foi redistribuído ao Conselheiro Substituto Victor Meyer em 05/10/2020 (peça 09 - f. 10) e posteriormente a mim, com fundamento no disposto no art. 130 do Regimento Interno.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1. ADMISSIBILIDADE

Em preliminar, verifico que o recorrente tem legitimidade e que o pedido de reexame é próprio, pois ataca parecer prévio emitido por esta Corte de Contas em prestação de contas de sua responsabilidade.

O recorrente foi intimado da decisão por meio da publicação da ementa do acórdão no Diário Oficial de Contas – DOC, disponibilizada em 06/02/2020, considerando-se publicada em 07/02/2020, sendo que a contagem do prazo recursal iniciou em 10/02/2020, conforme atesta a certidão acostada à f. 7.

O prazo para interposição de pedido de reexame estava suspenso entre 23/03/2020 e 19/06/2020, nos termos do art. 2º da Portaria 20/PRES./20, com redação dada pela Portaria 35/PRES./2020.

Portanto, considerando que a parte é legítima, o recurso é próprio e tempestivo, e que foram observadas as disposições legais e regimentais vigentes à época, proponho o conhecimento do presente pedido de reexame.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Também de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Diante da minha suspeição, colho o voto do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Admito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

FICA ADMITIDO.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

II.3. MÉRITO

Conforme relatado, a Segunda Câmara emitiu parecer prévio pela rejeição das contas em razão de três irregularidades:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: I) emitir PARECER PRÉVIO pela rejeição das contas prestadas Senhor Ângelo Chequer, chefe do Poder Executivo do Município de Viçosa, relativas ao exercício financeiro de 2016, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades: a) **a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no montante de R\$180.791,27** (cento e oitenta mil setecentos e noventa e um reais e vinte e sete centavos); b) **a abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis, no montante de R\$5.665.926,93** (cinco milhões seiscentos e sessenta e cinco mil novecentos e vinte e seis reais e noventa e três centavos), **sob a fonte excesso de arrecadação, dos quais foram empenhados o total de R\$224.064,47** (duzentos e vinte e quatro mil sessenta e quatro reais e quarenta e sete centavos); c) **a abertura de créditos suplementares/especiais por superávit financeiro, sem recursos disponíveis, no montante de R\$3.164.349,25** (três milhões cento e sessenta e quatro mil trezentos e quarenta e nove reais e vinte e cinco centavos); II) recomendar [...].

Como pode ser observado, no parecer prévio, foi considerada esclarecida a irregularidade inicialmente apontada, referente à despesa excedente no valor de R\$ 84.500,00. Desse modo, embora o recorrente traga novamente a matéria a discussão no presente recurso, não há interesse recursal quanto ao tema, razão pela qual passo a analisar as três irregularidades que motivaram a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

II.3.1. Abertura de créditos sem autorização legal no valor de R\$ 180.791,27

Segundo consta no parecer prévio (peça 28, autos 1015438), foi aberto crédito suplementar no valor de R\$ 180.791,27 sem cobertura legal, descumprindo assim ao disposto no artigo 42 da Lei Federal 4.320/1964, uma vez que o art. 1º da Lei Municipal 2.535/2016, que autorizou a abertura de crédito especial ao orçamento do exercício de 2016 (peça 14, autos 1015438), se limitara ao valor de R\$ 56.863,99.

Conforme exposto pelo relator da prestação de contas, por meio do Decreto 4.937/2016, foi aberto crédito suplementar ao crédito especial autorizado pela Lei Municipal 2.535/2016, no montante de R\$ 180.791,27, porém referido crédito não estaria amparado pela mencionada lei:

Todavia, de acordo com os termos da Lei n. 2.535/16 (fl. 20 e 59), a autorização concedida pelo art. 1º da referida lei se limitara somente ao valor de R\$56.863,99 (cinquenta e seis mil oitocentos e sessenta e três reais e noventa e nove centavos), e tivera por finalidade prover recursos para abertura de crédito especial, mediante superávit financeiro, destinados à consecução de projeto não contemplado na lei orçamentária, conforme descrição a seguir:

02.03.02 – Fundo Municipal de Saúde – Recursos vinculados	
10.301.008.1.213 – Construção das Academias de Saúde	
449051 – Obras e Instalações	R\$56.863,99

Nota-se que o valor autorizado corresponde exatamente à importância constante do Decreto n. 4.934/16. Dessa forma, fica evidenciada a insuficiência de recursos na referida lei para albergar os créditos abertos pelo Decreto n. 4.937/16 no valor total aberto de R\$ 180.791,27 (cento e oitenta mil setecentos e noventa e um reais e vinte e sete centavos), uma vez que o total autorizado foi integralmente utilizado pelo Decreto n.

4.934/16, para a abertura do crédito especial do respectivo valor, de acordo com o detalhamento apresentado pela Unidade Técnica à fl. 03, que utilizou recursos de superávit financeiro para cobrir a dotação 02.02003002.10.301.0008.1213.4.4.90.51.253, conforme descrito no quadro 1.

Dessa forma resta desguarnecida a tese da defesa, razão pela qual julgo irregulares os créditos especiais abertos no valor R\$ 180.791,27 (cento e oitenta mil setecentos e noventa e um reais e vinte e sete centavos), por falta de amparo legal e por contrariar o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64.

O responsável, em suas razões recursais, alegou que o Tribunal deixou de “considerar o disposto no artigo 4º da Lei Orçamentária 2534/2015 que autorizou a abertura de créditos suplementares até o valor de 20% do respectivo orçamento, que foi de R\$ 193.704.510,37” (f. 02v. – peça 9). Segundo ele, o Poder Executivo estaria, em tese, autorizado pela LOA a abrir créditos suplementares até o montante de R\$ 38.740.902,00.

Argumentou também que a lei orçamentária anual pode conter prévia autorização para a abertura de créditos suplementares, independente de edição de lei autorizativa específica para cada caso, conforme dispõe o art. 165, §8º da Constituição Federal, não ocorrendo, portanto, a abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa, porquanto a LOA, além de autorizar o montante de R\$ 38.740.902,00, também possui “margem de remanejamento” embasada no art. 7º, I da Lei Federal 4.320/1964.

A unidade técnica detalhou o processo de autorização, execução e pagamento dos recursos referentes ao projeto de construção de academias de saúde, no qual foi identificada a divergência, e manteve a conclusão pela irregularidade da suplementação de crédito especial no valor de R\$ 180.791,27 sem a devida cobertura legal, especialmente em função das informações destoantes apresentadas no SICOM (f. 13/14 da peça 9):

Ao analisar o processo dessa despesa não autorizada, por meio dos registros informados no Sicom durante o exercício financeiro de 2016, observa-se tratar de suplementação ao projeto de construção de Academias de saúde 02.03.02.10.301.0008.1.213.4.4.90.51, adicionado ao orçamento de 2016, por crédito adicional especial, pela Lei Municipal 2535 de 18/02/2016, no valor de R\$ 56.863,99.

Conforme Demonstrativo da “Movimentação da dotação Orçamentária”, fl. 30, observa-se o valor do crédito especial R\$ 56.863,99 e da suplementação de crédito especial R\$ 180.791,27, totalizando R\$ 237.655,26, sendo empenhado o montante de R\$ 217.547,46, conforme “Comparativo da Despesa fixado com a Executado”, fl. 17.

O projeto foi executado em 2016, conforme demonstrativo da “Relação de Empenhos” fls. 18 e 18v. O total empenhado foi de R\$ 217.547,46, sendo liquidado R\$ 92.234,72, pago R\$ 56.831,60 e inscritos em Restos a Pagar R\$ 160.715,86 no exercício. Do valor inscrito em Restos a Pagar, R\$ 78.464,73 foram pagos em 2017, e R\$ 20.684,42 pagos em 2018 e cancelados R\$ 7.967,75 nesse exercício, fl. 19,21, ficando o restante R\$ 53.598,96 inscritos em Restos a Pagar Não Processados, fl. 22v.

Cumpram destacar que, em se tratando da abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, a jurisprudência do Tribunal tem sido no sentido de observar os critérios de materialidade, risco e relevância, tal como ocorreu nos autos 958679, 1012816, 1046832 e 1071927.

Comparando o valor da suplementação do crédito especial aberto pela da Lei Municipal 2.535/2016 e o orçamento autorizado para 2016, verifica-se que o valor de R\$ 180.791,27 representa 0,09% dos créditos concedidos (R\$ 205.608.695,94).

Nesse contexto, considerando a vasta jurisprudência do Tribunal sobre o tema, proponho que seja desconsiderada a irregularidade referente ao art. 42 da Lei Federal 4.320/1964, tendo em vista o princípio da insignificância e da razoabilidade.

B - Abertura de créditos suplementares e especiais por excesso e arrecadação, sem recursos disponíveis no valor de R\$ 5.665.926,93, dos quais foram empenhados o total de R\$ 224.064,47

De acordo com o parecer prévio, foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 5.665.926,93, dos quais foram empenhados o total de R\$ 224.064,47 (peça 28 dos autos 1015438).

No pedido de reexame, o recorrente alegou se tratar de impropriedade formal, não tendo sido executados os créditos suplementares, pois, em tese, existiam recursos financeiros suficientes para não comprometer o orçamento. Por conseguinte, citou algumas decisões deste Tribunal para embasar suas alegações (f. 03 da peça 9).

Analisando as razões recursais, a unidade técnica, às f. 14/15 da peça 9, esclareceu que a irregularidade inerente ao descumprimento do art. 43 ocorreu na fonte 122 e que o excesso de arrecadação apurado na mencionada fonte totalizou apenas R\$ 4.328,53. Desse modo, tendo sido empenhados R\$ 228.447,00, foi gerado um déficit financeiro de R\$ 224.064,47.

Segundo o órgão técnico, os recursos arrecadados foram corretamente aplicados na vinculação legal, tendo sido observadas duas rubricas de lançamento (f. 14v./15 da peça 9):

- 1325.01.99 – RECEITA DE REMUNERAÇÃO DE OUTROS DEPÓSITOS BANCÁRIOS DE RECURSOS VINCULADOS; e
- 1762.02.00 – TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS DO ESTADO DESTINADAS A PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO.

Conforme demonstrativo da “Relação Analítica” da receita, fl. 24v, observa-se que não havia previsão de arrecadação na rubrica 1325.01.99 para o exercício de 2016, e foi registrado o excesso de arrecadação de R\$ 4.382,53. Para a rubrica 1762.02.00 havia a previsão inicial de R\$ 300.000,00, sendo arrecadado R\$ 231.660,00, observa-se à f. 25, ainda, que essas duas rubricas possuem a mesma fonte de recursos, a Fonte 122. No exercício foi empenhado na fonte 122 o montante de R\$ 228.447,00, vide “Comparativo da Despesa Fixada com a Executada”, fl. 26, pela NE 7317 de 21/10/2016, cujo favorecido Viação União Ltda., forneceu vales transportes para atendimento de alunos residentes na zona urbana do município, sendo os pagamentos efetuados na conta bancária 1-0164-4/326-5, nos dias 18/11/2016 no valor de R\$ 151.100,00 e 26/12/2016 no valor de R\$ 77.347,00, conforme “Relação de Despesas”, fl. 27. Observa-se, nesse caso, de acordo com o demonstrativo “Movimentação do Empenho”, fl. 28/29, que o empenho 7317, foi contabilizado corretamente:

Unidade: 02004002 – SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Função: 12 – Educação

Subfunção: 361 – Ensino Fundamental

Programa: 0016 – ATENDIMENTO E DESENVOLVIMENTO ENSINO FUNDAMENTAL

Ação: 2089 – MANUT DO TRANSPORTE ESCOLAR SEE

Subação: – Natureza da Despesa: 3.3.90.39.99 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Fonte de Recursos: 122 – Transferências de Convênios Vinculados à Educação – R\$ 228.477,00

Após verificar que na Fonte 122 só ocorreu a movimentação descrita acima no exercício de 2016, e que os recursos arrecadados foram adequadamente aplicados na vinculação legal, considero que é possível ter ocorrido um engano ou falha, no registro dos recursos utilizados para abertura do crédito adicional especial, conforme demonstrativo “Relação de Despesas” da Fonte 122 do exercício, fl. 27.

Desta feita, consoante entendimento técnico, os recursos arrecadados foram adequadamente aplicados na vinculação legal, sendo que se depreende que pode ter ocorrido um engano ou falha no registro destes créditos adicionais.

Ademais, conforme já dito, a jurisprudência do Tribunal tem sido no sentido de analisar, em casos semelhantes, somente o valor dos créditos empenhados, restringindo a irregularidade a esse valor, conforme considerado nos autos 1047088 e 1007875.

Em razão desse entendimento jurisprudencial foi previsto expressamente no § 5º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2018 que, para aferição do cumprimento do art. 43 da Lei 4320/1964, deverá ser observada “a efetiva realização da despesa”.

No caso concreto dos autos, consoante destacado pela unidade técnica, foram abertos R\$ 5.665.926,93 em créditos suplementares e especiais, sendo que foi empenhada a quantia de R\$ 224.064,47.

Considerando a jurisprudência dominante deste Tribunal, entendo que a irregularidade deve ser analisada sob a ótica dos princípios da razoabilidade e da insignificância, consoante já deliberados nas consultas 958679 e 848031.

Nesse contexto, com base nos critérios de materialidade e relevância, depreende-se que a irregularidade referente aos créditos empenhados sem recursos no valor de R\$ 224.064,47 é irrelevante, pois corresponde a 0,12% da despesa empenhada (R\$ 184.725.115,21).

Dessa forma, proponho que seja desconsiderada a irregularidade referente à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 5.665.926,93, dos quais R\$ 224.064,47 foram indevidamente empenhados.

C - Abertura de créditos suplementares por superávit financeiro sem recursos disponíveis no valor de R\$ 3.164.349,25

Segundo consta no parecer prévio (peça 28 dos autos 1015438), foram abertos créditos suplementares no montante de R\$ 3.164.349,25 com base no superávit financeiro, mas sem recursos disponíveis nas fontes 212, 217, 229, 248, 249, 253, 255 e 256.

No pedido de reexame, o responsável alegou, em síntese, tratar-se de impropriedade formal, não tendo sido executados os créditos suplementares, pois, em tese, existiam recursos financeiros suficientes para acobertar a abertura dos créditos adicionais, não comprometendo, pois, o orçamento. Por conseguinte, citou algumas decisões deste Tribunal para embasar suas alegações.

A unidade técnica iniciou a análise deste apontamento destacando a necessidade de existir recursos disponíveis para abertura dos créditos suplementares, consoante determina a regra do § 1º, inciso I, e do § 2º, ambos do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964 (f. 15/16 da peça 9):

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; [...]

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Na sequência, apresentou o conceito de superávit financeiro e o procedimento utilizado para a análise do apontamento, a fim de apurar se realmente teria havido a suposta impropriedade formal, bem como se existiam recursos financeiros suficientes como alegado pelo recorrente:

A evidenciação do Superávit Financeiro ocorre na conta bancária, pois os recursos deverão estar ali disponíveis.

Para analisar a irregularidade apontada, realizou-se a partir das contas bancárias referentes às fontes de recursos anotadas no quadro 2, Créditos Orçamentários e Adicionais, (fls. 06 e 06v do processo 1015438), como irregulares, um estudo da movimentação financeira com o objetivo de identificar a “falha de caráter eminentemente formal” apontada na defesa.

A seguir está apresentando o resumo desse estudo:

A título de informação, está estabelecido na codificação utilizada para controle de fonte e destinação de recursos, do SICOM, que o 1º dígito índia o “grupo da fonte e destinação de recursos”, tem-se então a seguinte codificação:

GRUPO DA FONTE E DESTINAÇÃO DE RECURSOS		
1	Recursos do Exercício Corrente	Recursos com destinação livre ou vinculada arrecadados no exercício corrente.
2	Recursos de Exercícios Anteriores	Recursos com destinação livre ou vinculada arrecadados no exercício anterior. Esse código não deve constar do orçamento do município, devendo ser utilizado apenas para indicar o superávit financeiro do exercício anterior que servirá de base para abertura de créditos adicionais , respeitando as especificações das destinações de recursos. (grifo nosso)

O superávit financeiro, por se tratar de recursos gerados em exercícios anteriores, deverá constar do saldo final da conta bancária no exercício anterior, e do saldo inicial no exercício seguinte. Na análise dessa premissa, verificou-se que na movimentação bancária das contas bancárias, nas fontes iniciadas com dígito 2, e não havia saldo financeiro inicial em nenhuma delas, conforme demonstrativo abaixo:

Demonstrativo da Movimentação Bancária em 2016
FONTE DE RECURSOS – SUPERÁVIT FINANCEIRO

FONTE	SALDO INICIAL	ENTRADAS	SAÍDAS	SALDO FINAL	REFERÊNCIA Fls.
112	0,00	1.711.543,02	(5.763.999,19)	(4.052.456,17)	
212	0,00	19.295,60	(1.436.305,64)	(1.416.990,04)	
117	0,00	3.110.632,83	(1.914.878,97)	1.195.753,72	
217	0,00	0,00	(1.258.501,32)	(1.258.501,32)	
129	86.644,80	3.206.363,83	(3.011.225,91)	281.782,72	
229	0,00	0,00	(41.048,34)	(41.048,34)	
148	384.065,45	19.927.026,69	(19.845.520,51)	465.571,63	
248	0,00	5.309,35	(371.247,08)	(365.937,73)	
149	1.522.928,44	48.776.078,64	(50.038.410,40)	260.596,68	
249	0,00	0,00	(0,00)	(0,00)	
153	169.482,74	113.751,77	(105.983,27)	177.251,24	
253	0,00	1.674,38	(56.831,60)	(55.157,22)	
155	0,00	1.949.851,72	(501.543,76)	1.448.307,96	
255	0,00	0,00	(153.428,83)	(153.428,83)	
156	0,00	182.876,87	(167.928,37)	14.948,50	
256	0,00	0,00	(42.000,00)	(42.000,00)	

Nesse demonstrativo observa-se a falta de controle financeiro, visto que, a maioria das contas bancárias do dígito 2, apresentam saldo credor ao final do exercício, ou seja, houve pagamento sem recurso financeiro. Observa-se, ainda que os saldos devedores (positivos) das contas de código 1, não são suficientes para acobertar os saldos credores (negativos) das contas de dígito 2. Esse demonstrativo evidencia que não houve erro formal e sim desconhecimento e falta de acompanhamento na tesouraria, na contabilidade e no controle interno, pois pelos registros contábeis e financeiros esses recursos não existem.

Assim, conforme demonstrado pela unidade técnica, o apontamento referente à abertura de créditos suplementares por superávit financeiro sem recursos disponíveis no valor de R\$ 3.164.349,25 não se tratou de mera irregularidade formal.

A unidade técnica evidenciou que, ao contrário do alegado pelo recorrente, não houve falha no controle de fonte e destinação e sim ausência de recurso financeiro suficiente para suportar a abertura dos créditos suplementares no montante de R\$ 3.164.349,25, motivo pelo qual manteve a irregularidade.

Nesse ponto, embora concorde com a unidade técnica no tocante à manutenção da irregularidade, peço *venia* para divergir parcialmente do entendimento por ela apresentado, mas apenas no que tange ao montante cuja responsabilidade é do titular do Poder Executivo.

Como pode ser verificado, a irregularidade ora discutida ocorreu nas fontes 212, 217, 229, 248, 249, 253, 255 e 256. Todavia, analisando as fontes separadamente, constatamos que, do valor total (R\$ 3.164.349,25), foram abertos irregularmente créditos no montante de R\$ 1.424.349,80, por meio da fonte 212, pelo Instituto Municipal de Assistência ao Servidor. Desse modo, apenas os demais créditos suplementares irregularmente abertos, no valor de R\$ 1.739.999,45, são de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Classificação da Despesa		Valor Fixado (A)	Alterações Orçamentárias		Valor Atualizado da Despesa (D = A + B - C)	Despesa Executada		
			Acréscimo (B)	Redução (C)		Valor Empenhado (E)	Valor Liquidado (F)	Saldo a Empenhar (D - E)
Órgão 04 - INSTITUTO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA AO SERVIDOR		0,00	1.424.348,92	0,00	1.424.348,92	1.374.196,31	1.370.025,99	92.152,49
Total		0,00	1.424.348,92	0,00	1.424.348,92	1.374.196,31	1.370.025,99	92.152,49

No que se refere ao valor de R\$ 1.739.999,45 de responsabilidade do Poder Executivo, a unidade técnica apurou que a irregularidade ocorreu nas fontes 217 (R\$ 1.258.501,32), 229 (R\$ 134.975,40), 248 (R\$ 23.302,88), 249 (R\$ 2.917,06), 253 (R\$ 68.172,52), 255 (R\$ 210.121,27) e 256 (R\$ 42.000,00).

Analisando individualmente cada fonte, tendo como base o estudo técnico e os dados constantes no SICOM (anexo), temos que:

Fonte 217 – não havia recursos financeiros disponíveis e no Comparativo da Despesa Fixada com a Executada foram constatadas despesas empenhadas e liquidadas no valor de R\$ 1.258.501,32.

Fonte 229 – não havia recursos financeiros disponíveis e no Comparativo da Despesa Fixada com a Executada foram constatadas despesas empenhadas no valor de R\$ 123.716,80, não tendo havido a liquidação do valor.

Fonte 248 - não havia recursos financeiros disponíveis e no Comparativo da Despesa Fixada com a Executada foram constatadas despesas empenhadas e liquidadas no valor de R\$ 13.400,00.

Fonte 249 – não havia recursos financeiros disponíveis e pelo Comparativo da Despesa Fixada com a Executada não houve despesas empenhadas e liquidadas.

Fonte 253 – foram abertos créditos de R\$ 237.655,26, tendo sido apurado superávit financeiro na fonte no valor de R\$ 169.482,74 (não havia restos a pagar/despesas extraorçamentárias a serem deduzidos). Do montante aberto, R\$ 217.547,46 foram empenhados e R\$ 92.234,72 liquidados, tendo restado saldo a empenhar de R\$ 20.107,80. Portanto, foi irregularmente empenhado R\$ 48.064,72.

Fonte 255 - não havia recursos financeiros disponíveis e no Comparativo da Despesa Fixada com a Executada foram constatadas despesas empenhadas no valor de R\$ 168.995,95 e liquidadas de R\$ 153.428,83.

Fonte 256 - não havia recursos financeiros disponíveis e no Comparativo da Despesa Fixada com a Executada foram constatadas despesas empenhadas e liquidadas no valor de R\$ 42.000,00.

O quadro abaixo sintetiza todas as informações relativas aos resultados apurados:

FONTE	SUPERÁVIT FINANCEIRO	RECURSOS FINANCEIROS	EMPENHO	LIQUIDAÇÃO
217	(0,00)	(0,00)	1.258.501,32	1.258.501,32
229	(0,00)	(0,00)	123.716,80	(0,00)
248	(0,00)	(0,00)	13.400,00	13.400,00
249	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
253*	169.482,74	(0,00)	48.064,72	(0,00)
255	(0,00)	(0,00)	168.995,95	153.428,83
256	(0,00)	(0,00)	42.000,00	42.000,00
TOTAL			1.654.678,79	1.467.330,15

*Obs.: Foram abertos créditos no montante de R\$ 237.655,26, empenhados R\$ 217.547,46 e liquidados R\$ 92.234,72, por isso foi considerado somente o montante de R\$ 48.064,72 (R\$ 217.547,46 - R\$169.482,74 = R\$ 48.064,72) como irregularmente empenhado e liquidado seria 0,00 (R\$ R\$169.482,74 - R\$92.234,72).

Fonte: Gabinete Conselheiro Substituto Telmo Passareli.

Assim, com base no Comparativo da Despesa Fixada com a Executada das dotações suplementadas extraído do SICOM/Consulta (anexo) apurou-se que, dos créditos adicionais irregularmente abertos de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, foram empenhadas despesas no valor de R\$ 1.654.678,79, das quais R\$ 1.467.330,15 foram liquidadas.

Verifica-se que as despesas empenhadas (R\$ 1.654.678,79 e liquidadas (R\$ 1.467.330,15) sem recursos disponíveis correspondem a 1,22% e 1,08% do total da despesa empenhada pelo Poder Executivo (R\$ 135.371.656,62), respectivamente.

Portanto, considerando que os valores empenhados e liquidados não são insignificantes, conforme entendimento do Tribunal nos processos 848031, 887450 e 958679, entendo que subsiste a irregularidade relativa à abertura de créditos suplementares por superávit financeiro sem recursos disponíveis, porém com o valor retificado para R\$ 1.739.999,45, dos quais R\$ 1.654.678,79 foram empenhados, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei 4.320/1964 combinado com o parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000.

Já em relação ao Instituto Municipal de Assistência ao Servidor, verifica-se que se trata de uma autarquia municipal, regulamentada pelo art. 175 da Lei Municipal 810/1991⁽¹⁾, com a finalidade de prestar assistência médica, laboratorial, hospitalar e odontológica aos servidores públicos do Município de Viçosa e seus dependentes.

A prestação de contas de autarquias municipais é regida por normas próprias, sendo seus dirigentes responsáveis pela integridade e consistência das informações constantes dos demonstrativos e balanços contábeis, além da regularidade dos atos administrativos praticados.

Desse modo, considerando que o valor relativo ao descumprimento ao disposto no art. 43 da Lei Federal 4.320/1964 representa aproximadamente 16,63% da despesa total atualizada para o Instituto (R\$ 8.564.306,39) proponho recomendar a inclusão do município na matriz de risco do Tribunal, de forma a subsidiar os trabalhos de fiscalização, quando da realização de inspeção no município.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **proponho**, em preliminar de admissibilidade, **o conhecimento do pedido de reexame** tendo em vista a observância dos arts. 325 e 350 do Regimento Interno.

¹ Lei Municipal 810/1991. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-vicosa-mg>>

No mérito, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente com fulcro na Instrução Normativa 04/2017, proponho **dar parcial provimento ao pedido de reexame** e, conseqüentemente, **manter o parecer prévio pela rejeição das contas** do senhor **Ângelo Chequer**, Chefe do Poder Executivo do município de **Viçosa**, no exercício de **2016**, nos termos do art. 45, III da Lei Orgânica e do art. 240, III do Regimento Interno, tendo em vista a irregularidade relativa à abertura de créditos suplementares por superávit financeiro sem recursos disponíveis no valor de R\$ 1.739.999,45, dos quais R\$ 1.674.786,59 foram empenhados, contrariando assim o disposto no artigo 43 da Lei 4.320/1964 combinado com o parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000.

Por fim, proponho que seja recomendada a inclusão do município na matriz de risco do Tribunal, de forma a subsidiar os trabalhos de fiscalização, quando da realização de inspeção no município, tendo em vista o expressivo valor dos créditos abertos sem recursos disponíveis pelo Instituto Municipal de Assistência ao Servidor, em contrariedade ao disposto no art. 43 da Lei Federal 4.320/1964.

Cumram-se as disposições regimentais, sobretudo aquelas contidas no art. 353 do Regimento Interno.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, eu gostaria apenas de registrar, após analisar os fundamentos da proposta do voto do Relator, e, nesse sentido, destacar que a minha compreensão em relação à aplicação do princípio da insignificância não deve estar adstrita em qualquer situação objetiva, como, por exemplo, o referencial fixo de 1%, como afirmado na fundamentação.

Então, o juízo de equidade, que deve ser avaliado a partir da ponderação do próprio Relator, em face das circunstâncias de cada caso concreto.

Então, em função disso, e, tendo em vista que para essa situação o juízo do Relator, no que diz respeito a essa ponderação, ou seja, a avaliação de equidade foi pela inaplicabilidade do princípio da insignificância, eu acolho a proposta de voto para dar provimento parcial ao pedido de reexame e, nesse caso, manter o parecer prévio pela rejeição.

Eu gostaria apenas de fazer esse registro porque é muito complexo, em relação à aplicação do princípio da insignificância, nós substituímos eventuais elementos objetivos da norma por elementos objetivos outros, a fim de delimitar o que seja uma equidade ou não equidade: 1%, 0,5%, 2%, enfim, apenas fazendo esse registro, mas acompanhando o Conselheiro Telmo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Senhor Presidente, pela ordem.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Pois não.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Atento, então, às observações realizadas pelo Conselheiro Cláudio Terrão em seu voto, eu gostaria de propor uma pequena alteração, que talvez pudesse ajudar um pouco, nesse sentido, de concordar com as observações.

Apenas na proposta de ementa, no item 3, constar assim: abertura de créditos suplementares, sem recursos disponíveis, afronta o disposto no artigo 43 da Lei 4.320/1964 combinado com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

Apenas uma correção nessa proposta da ementa e mantendo os demais pontos da proposta de voto.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Maravilha.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Também concordo com o Conselheiro Cláudio Terrão e com o Relator. A praxe no Tribunal atualmente é considerar esse percentual de 1%, mas, por vezes, porque não 1,01% também não se aplicar o princípio da insignificância.

Realmente, temos que verificar, no caso concreto mesmo, que, muitas vezes, alguns Relatores também não aplicam quando é um percentual abaixo de 1%, mas só que, nominalmente, o valor é significativo, vamos dizer, alcança a casa dos milhões de reais.

Então, embora nossa jurisprudência caminhe mesmo sob esse parâmetro de 1%, acho que o mais adequado é verificarmos a situação em cada caso concreto.

Portanto, acompanho o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também voto pela rejeição das contas, nos termos e limites da fundamentação do senhor Relator, com o registro de que também comungo do entendimento do Conselheiro Cláudio Terrão, porque 1% pode ser pequeno para o município de Belo Horizonte, por exemplo, mas grande para o município de Várzea da Palma, também, por exemplo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Muito bem.

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO, COM A SUSPEIÇÃO DECLARADA DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

* * * * *