



PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL N. 958867

Município: Santana da Vargem
Procedência: Prefeitura Municipal de Santana da Vargem
Exercício: 2014
Responsável: Vitor Donizetti Siqueira
Procuradores: Evaldo Lopes de Assis – OAB/MG 66.532; Ronaldo Mikei Figueiredo Martins – OAB/MG 88.268; Reinado Candido Teixeira – CRC/MG 53.451 e Shirley Morais Souza de Paiva Ignacio – CRC/MG 50.739
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS. SUPLEMENTAÇÃO POR ANULAÇÃO DE DOTAÇÕES. UTILIZAÇÃO DE SALDO DE DOTAÇÃO ORIUNDO DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO DE FONTE ESPECÍFICA DIVERSA DA SUPLEMENTADA. IRREGULARIDADE. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO. DESPESAS COM PESSOAL. CUMPRIMENTO. PARECER PRÉVIO. REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO. LEI FEDERAL N. 13.005, DE 2014.

1. É irregular a utilização de saldo da dotação orçamentária de recursos vinculados oriundos de excesso de arrecadação em fonte específica não concretizado, para suplementar, por meio de anulação, dotações de outras fontes de recursos cujas despesas sejam diversas das dotações anuladas.
2. Nos termos da Instrução Normativa TCE n. 05, de 2011, deve ser observada a codificação específica para controle da Fonte e Destinação de Recursos de Exercícios Anteriores.
3. Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, tendo em vista a utilização de saldo de dotações orçamentárias de recursos vinculados oriundos de excesso de arrecadação em fonte específica não concretizado para suplementação, por meio de anulação, de dotações de outras fontes de recursos cujas despesas eram diversas das dotações anuladas, ficando caracterizada lesão jurídica material ao comando contido no art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964.

PARECER PRÉVIO

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

37ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 14/12/2017

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Santana da Vargem, relativas ao exercício financeiro de 2014.



Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 2-v a 23, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao gestor, Sr. Vitor Donizetti Siqueira, que se manifestou às fls. 28 a 128, 132 a 137 e 147, tendo a Unidade Técnica procedido ao exame da defesa às fls. 149 a 153, concluindo pela aplicação do inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 156 a 160, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas em análise, sem prejuízo das recomendações realizadas.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Os autos foram examinados à luz da Instrução Normativa nº 3, de 2014, e da Ordem de Serviço nº 2, de 2015.

Da Execução Orçamentária

Dos Créditos Adicionais Abertos sem Recursos Disponíveis

Na análise inicial, às fls. 2-v a 5, a Unidade Técnica apontou que foram abertos créditos adicionais, no valor de R\$3.154.056,55, sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme detalhado no estudo técnico, às fls. 3-v e 4, foram abertos créditos com recursos de excesso de arrecadação sem que fosse constatado o efetivo excesso na arrecadação, em quatorze das vinte fontes utilizadas na execução do orçamento municipal.

Em síntese, o defendente alegou, às fls. 28 a 41, que, em consonância com o entendimento deste Tribunal, consubstanciado na Consulta nº 873.706, apreciada na Sessão de 20/6/2012, para abrir tais créditos considerou a tendência do excesso de arrecadação em virtude de celebração de convênios ou de instrumento congêneres.

Para corroborar suas alegações, anexou aos autos cópia dos decretos que utilizaram o excesso de arrecadação como origem dos recursos, bem assim cópia dos atos normativos, nos quais estão estipulados os recursos a serem transferidos ao Município (fl. 43 a 119).

Informou, também, que parte dos valores tidos como irregulares, de R\$953.813,72, teria resultado de informação incorreta no SICOM, correlata ao Decreto nº 123, de 2014, que, em verdade, utilizou a anulação de dotação. Cópia desse decreto foi anexada aos autos pelo gestor às fls. 120 a 126.

A Unidade Técnica, às fls. 151 a 153, após ponderar sobre as alegações e documentos apresentados na defesa, especialmente o Decreto nº 123, acatou as movimentações de dotações ocorridas nas fontes 100, 101, 102, 117, 118, 142, 147 e 150.

Para as demais fontes retificou apenas os valores das dotações anuladas para suplementar a mesma fonte e ratificou as dotações oriundas de expectativa de arrecadação de recursos vinculados com destinação específica, as quais foram anuladas e utilizadas para acobertar a execução de despesas diversas daquelas inicialmente previstas e com outras fontes de recursos.

Desse modo, a Unidade Técnica retificou o valor tido como irregular, de R\$3.154.056,55 para R\$2.441.586,47, conforme evidenciado a seguir:



Fontes	Exame Inicial (R\$)	Exame Final (R\$)	Diferença (R\$)
100	281.497,96		281.497,96
101	79.983,36		79.983,36
102	228.744,92		228.744,92
117	4.652,55		4.652,55
118	95.855,21		95.855,21
122	294.575,34	284.945,94	9.629,40
124	219.134,53	219.134,53	
129	14.705,35	12.523,11	2.182,24
142	1.083,97		1.083,97
146	8.568,03	744,46	7.823,57
147	15,20		15,20
150	1.001,70		1.001,70
190	388.738,43	388.738,43	
223	1.215.500,00	1.215.500,00	
248	320.000,00	320.000,00	
Total	3.154.056,55	2.441.586,47	712.470,08

E, não obstante ter constatado que o excesso de arrecadação previsto não se concretizou, a Unidade Técnica, em razão do entendimento consignado na Consulta nº 873.706, respondida por este Tribunal, desconsiderou a irregularidade.

A Coordenadoria Técnica registrou, também, que o total da despesa empenhada não excedeu o total dos créditos concedidos.

Nada obstante, de início, entendo que, para o deslinde da questão em destaque, é necessário colacionar o seguinte excerto do entendimento desta Corte, consubstanciado no fundamento esposado na resposta dada à Consulta nº 873.706, citada pelo defendente e acatada no reexame técnico:

Dessa forma, embora possa haver alguma dificuldade de interpretação na utilização da nomenclatura “excesso de arrecadação de convênios”, tal acepção se afigura adequada para definir os recursos orçamentários, oriundos de convênio, que servirão como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais, ainda que não haja efetivamente, no exercício, arrecadação de receita superior à prevista.

De toda sorte, não havendo previsão originária na LOA, ou sendo essa insuficiente quanto à estimativa de receitas de convênios e à projeção das despesas para o cumprimento de seus objetos, a fonte de recursos a ser utilizada para a abertura dos créditos adicionais, especiais ou suplementares, deve ser o excesso de arrecadação estimado, conforme definido na parte final do § 3º do art. 43, da Lei nº 4.320/64.

Ressalte-se que no momento da abertura do crédito adicional, conquanto não seja possível falar em excesso de arrecadação real, já é possível falar de excesso, como tendência do exercício, **até o limite dos valores transferidos em virtude dos convênios celebrados**, justamente em face do planejamento orçamentário, que tem como pressuposto lógico a efetiva arrecadação de toda a receita estimada originariamente na LOA.

Dessa forma, a fonte de recursos (de natureza orçamentária) para a abertura dos créditos adicionais destinados à realização dos convênios será o “excesso de arrecadação”, **ainda que essa tendência não venha a se concretizar em excesso real no exercício, ou seja, ainda que não haja saldo positivo, de natureza financeira, das diferenças de arrecadação acumuladas mês a mês.**

Em face do exposto, respondo à consulta formulada para concluir que, nas transferências voluntárias de outras entidades políticas, é correta a utilização do “excesso de arrecadação de convênios” (art. 43, inciso II, § 1º da Lei 4320/64) como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, ainda que o excesso estimado no momento da abertura dos créditos não se concretize em excesso de arrecadação real.

(...)

III - CONCLUSÃO

(...) nas transferências voluntárias de outras entidades políticas, é correta a utilização do “excesso de arrecadação de convênios” (art. 43, inciso II, § 1º da Lei 4320/64) como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, ainda que o excesso estimado no momento da abertura dos créditos não se concretize em excesso de arrecadação real.

Ressalte-se, por fim, que o gestor deverá sempre observar o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64 c/c o art. 25, § 1º da LRF, **bem como manter a vinculação dos recursos financeiros ao objeto pactuado** (art. 25, § 2º da LRF). (Destaque meus).

O citado entendimento foi corroborado no parecer exarado na Consulta nº 837.679, apreciada na Sessão Plenária de 7/8/2013, nos seguintes termos:

c) embora não constem expressamente no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, os recursos oriundos da celebração de convênios não previstos na Lei Orçamentária Anual - LOA, ou previstos em valor inferior ao acordado, caracterizam excesso de arrecadação e constituem fonte de abertura de créditos adicionais necessários à criação ou reforço de dotação para fazer face às despesas relativas à execução do objeto conveniado. Nesse sentido, Consulta nº 873706, de 20/06/2012;

Nessa esteira, tem-se que a inobservância do disposto no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, constitui ilegalidade grave, pois o comando da norma contida nesse dispositivo legal tem por finalidade principal coibir a realização de despesa sem a necessária fonte de recurso para fazer face à correspondente obrigação assumida e, conseqüentemente, evitar desequilíbrio financeiro das contas públicas.

Tal consectário lógico-jurídico da inobservância do indicado dispositivo legal, entretanto, somente pode ser examinado no caso concreto. Nesses termos, para efeito de determinar-se a responsabilidade do gestor, a meu juízo, algumas circunstâncias verificadas no exame desta prestação de contas devem ser destacadas e sopesadas.

Na espécie, os créditos especiais que originaram o apontamento técnico, consoante informado pelo defendente, decorrem das autorizações contidas em leis municipais e abertos por meio dos Decretos n.º 2, 3, 4, 8, 21, 24, 45, 55, 65, 69, 70, 73, 96, 107, fls. 29 a 33 e 43 a 119, que instituíram dotações orçamentárias destinadas à execução de convênios e instrumentos

congêneres, com fonte de recurso atrelada, especificamente, ao excesso de arrecadação de tais instrumentos.

A Unidade Técnica, em que pese ter verificado a inexistência de recursos de convênios em valor suficiente para acobertar os créditos abertos, considerou como excesso de arrecadação os resultados positivos dos recursos excedentes de todos os convênios registrados nas fontes 122, 124, 129, 146, 190, 223 e 248.

Porém, há que se observar que os convênios possuem destinação específica, pelo que o excesso na arrecadação de determinado ajuste dessa natureza não pode ser utilizado para acobertar a execução de outro, e vice-versa.

Por conseguinte, o excesso de arrecadação deve ser apurado para cada convênio, de forma individualizada.

É preciso deixar claro, também, que a orientação do Tribunal citada pelo gestor em sua defesa e retratada anteriormente não autorizou, em momento algum, que fossem executadas despesas sem a correspondente arrecadação dos recursos de convênios aos quais estava atrelada, pois tal situação acarretaria necessariamente o desequilíbrio financeiro das contas públicas.

Assim, a partir das informações remetidas mediante o SICOM, cujos demonstrativos analisados anexei aos autos, passo a apreciar a movimentação das dotações orçamentárias abertas por meio de créditos especiais por excesso de arrecadação, as quais foram indicadas pela Unidade Técnica como sem o devido lastro na arrecadação. O objetivo aqui é identificar se os referidos créditos tidos como irregulares foram efetivamente executados e acarretaram o desequilíbrio das contas em análise.

Fonte 122 - Transferências de Convênios Vinculados à Educação:

Para essa fonte, os Decretos n. 3, 55, 69 e 70 abriram créditos especiais no total de R\$1.117.766,80.

Por meio do Decreto n° 3, foram abertos créditos destinados à aquisição de veículos para transporte escolar com recursos do FNDE (Ação 2023), no valor de R\$652.060,00. As despesas foram integralmente pagas no exercício de 2014 com lastro em receita efetivamente arrecadada na conta específica, não ocorrendo, portanto, irregularidade.

Os créditos abertos por meio dos Decretos n. 69 e 70, nos valores de R\$148.900,00 e R\$150.000,00, respectivamente, foram mantidos como restos a pagar não processados e, portanto, não cumpriram todas as etapas necessárias à formalização da despesa, não constituindo, à data de 31/12/2014, obrigação líquida e certa assumida pelo gestor, o que permite inferir que, de fato, não ocorreu desequilíbrio financeiro entre receitas e despesas.

O valor do Decreto n° 55, de R\$166.806,80, foi destinado à despesa com cobertura de quadra escolar no âmbito do PAC 2, Termo de Compromisso n° 9544, de 2014, Ação 1518.

Por meio do anexo demonstrativo “Movimentação Conta Bancária”, verifica-se que foi creditado em conta específica, para execução de tal despesa, o valor de R\$33.361,36, os quais não foram utilizados.

Lado outro, o crédito aberto foi integralmente anulado e utilizado como fonte para suplementações efetuadas por meio do Decreto n° 123.

A Unidade Técnica considerou regular parte desse recurso, R\$9.629,40, o qual foi utilizado para suplementar dotações na mesma fonte.

Todavia, constata-se que o objeto da despesa inicialmente previsto era a cobertura de quadra escolar, classificada na Ação 1518, e as dotações suplementadas destinaram-se a despesas para manutenção de transporte escolar, Ação 2020.

Da mesma forma, o restante do valor anulado, R\$157.177,40, foi oferecido para suplementar dotações em outras fontes de recursos cujas despesas também eram diversas da dotação anulada.

Considerando, pois, que da expectativa de arrecadação nesse convênio (R\$166.806,80), foram arrecadados apenas R\$33.361,36, os quais não foram executados, e, ainda, que as dotações incluídas no orçamento com destinação específica foram utilizadas para acobertar a execução de despesas diversas da dotação anulada, tenho como irregular o valor integral do Decreto nº 55.

Registre-se que o valor considerado irregular, de R\$166.806,80, representa 14,92% dos créditos especiais abertos (R\$1.117.766,80) e 13,94% dos créditos autorizados na referida fonte (R\$1.196.369,40).

Fonte 124 – Transferências de Convênios não Relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência Social:

Os créditos nessa fonte de recurso, de R\$1.474.134,53, foram abertos por meio dos Decretos n. 4 e 21, nos valores de R\$1.070.000,00 e R\$404.134,53, respectivamente.

Os valores correspondentes ao Decreto nº 4 foram destinados à aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas e rodoviários no convênio denominado Patrulha Mecanizada (Ação 1001), e foram integralmente pagos no exercício de 2014 com lastro em receita efetivamente arrecadada na conta bancária específica e com receitas oriundas da fonte 100, as quais foram transferidas para a aludida conta, não ocorrendo, portanto, irregularidade.

Quanto ao Decreto nº 21, constata-se que o valor adicionado, de R\$404.134,53, foi destinado ao convênio celebrado com o Estado, Pro-Município (Ação 1516).

A expectativa de arrecadação não se concretizou, porquanto, consoante demonstrativo "Movimentação Conta Bancária", na conta bancária específica existiam receitas de R\$288.922,90, considerando as arrecadações realizadas no exercício, os rendimentos de aplicação financeira e as transferências de recursos da fonte 100.

Por sua vez, foram empenhados R\$321.775,20, sendo que R\$110.002,46 foram liquidados e pagos no exercício, com lastro em receita efetivamente arrecadada na conta específica, não ocasionando irregularidade.

O restante, R\$211.772,74, foi mantido como restos a pagar não processado e, portanto, não cumpriu todas as etapas necessárias à formalização da despesa, não constituindo, à data de 31/12/2014, obrigação líquida e certa assumida pelo gestor, o que permite inferir que o referido valor não ocasionou desequilíbrio financeiro entre receitas e despesas.

Não obstante, o saldo da dotação, R\$82.359,33, foi anulado e oferecido para suplementar dotações em outras fontes de recursos cujas despesas eram diversas da dotação anulada (Decreto nº 123).

Desse modo, tenho como irregular o valor das dotações anuladas no montante de R\$82.359,33, por considerar que a expectativa da receita não foi integralmente efetivada, e, ainda, que tal valor foi anulado e oferecido para suplementar dotações em outras fontes de recursos cujas despesas eram diversas da dotação anulada.



Registre-se que o valor considerado irregular, de R\$82.359,33, representa 5,59% dos créditos especiais abertos (R\$1.474.134,53) e 5,84% dos créditos autorizados e executados na referida fonte (R\$1.410.725,20).

Fonte 129 – Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS):

O crédito especial aberto por excesso de arrecadação nessa fonte de recurso foi incluído no orçamento pelo Decreto nº 73, no valor de R\$80.000,00, distribuídos em diversas dotações orçamentárias para atender despesas destinadas ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, por meio do Piso Básico Variável – PBV (Ação 0020) e.

As dotações orçamentárias criadas pelo decreto foram suplementadas em R\$26.755,07 e, no transcorrer do exercício, foram empenhadas despesas no total de R\$68.730,80.

Confrontando o valor empenhado com os recursos disponíveis na conta específica do convênio, constata-se que para as despesas empenhadas existia lastro financeiro, porquanto, por meio do demonstrativo “Movimentação Conta Bancária”, é possível verificar que a receita orçamentária arrecadada no exercício, somada aos rendimentos de aplicações financeiras e ao saldo inicial, totalizaram R\$74.663,60, não ocorrendo, assim, desequilíbrio financeiro entre receitas e despesas.

Todavia, dos valores que não foram empenhados, R\$33.802,94 foram anulados e utilizados, consoante Decreto nº 123, para suplementar dotações em outras fontes de recursos e cujas despesas eram diversas da dotação anulada.

Assim, considero irregulares os créditos abertos por expectativa de arrecadação que não se concretizou e ainda assim foram oferecidos para suplementar despesas diversas daquelas inicialmente previstas e em outras fontes de recurso, no valor de R\$33.802,94.

Registre-se que esse valor representa 42,25% dos créditos especiais abertos (R\$80.000,00), 26,85% dos créditos autorizados (R\$125.885,30) e 27,83% dos créditos executados na referida fonte (R\$121.444,22).

Fonte 146 – Outras Transferências de Recursos do FNDE:

Verifica-se, por meio do Decreto nº 107, que foram abertos créditos especiais para o Programa Brasil Carinhoso (Ação 2108) no valor de R\$26.000,00.

As dotações orçamentárias criadas pelo decreto foram suplementadas e, no decorrer do exercício, foram empenhadas despesas no total de R\$25.475,52.

Confrontando o valor empenhado com os recursos disponíveis na conta específica do convênio, constata-se que para as despesas empenhadas existia lastro financeiro, porquanto o demonstrativo “Movimentação Conta Bancária” evidencia que a receita orçamentária arrecadada no exercício, somada aos rendimentos de aplicações financeiras, totalizaram R\$25.461,84, não ocorrendo, assim, desequilíbrio financeiro entre receitas e despesas.

Fonte 190 – Operações de Crédito Internas:

Constata-se que o decreto de crédito especial, Decreto nº 45, destinou R\$388.738,43 para o programa Novo SOMMA (Ação 1517).

Entretanto, de acordo com os registros realizados no demonstrativo “Movimentação Conta Bancária”, a expectativa de arrecadação não se concretizou.

Não obstante, o gestor empenhou o montante de R\$335.640,00.

Do valor empenhado, R\$278.445,61 foram mantidos como restos a pagar não processado, e, portanto, não cumpriram todas as etapas necessárias à formalização da despesa, não constituindo, à data de 31/12/2014, obrigação líquida e certa assumida pelo gestor, não ocorrendo, assim, desequilíbrio financeiro entre receitas e despesas.

Porém, é irregular o valor de R\$57.194,39, por ter sido liquidado sem lastro financeiro, ocasionando, assim, desequilíbrio entre receita e despesa.

Está irregular, também, o saldo do crédito aberto e não empenhado, de R\$53.098,43, em razão de ter sido anulado e destinado à cobertura de despesas diversas da dotação anulada e em outras fontes de recursos, consoante Decreto nº 123.

Face às considerações aduzidas, do valor adicionado nessa fonte de recurso, considero irregular o montante de R\$110.292,82.

Registre-se que esse valor representa 28,37% dos créditos especiais abertos (R\$388.738,43) e 18,10% dos créditos autorizados na referida fonte (R\$609.310,40).

Fonte 223 – Transferências de Convênios Vinculados à Saúde:

O Decreto nº 2 abriu crédito especial no valor de R\$1.215.500,00, por expectativa de arrecadação na fonte 223, destinados à construção de unidade básica de saúde, consoante Resolução da Secretaria de Estado de Saúde nº 3771 (Ação 1006).

Ressalte-se que o gestor não promoveu a adequada edição do correspondente decreto, ao não indicar, nesse ato executivo, a apropriada fonte de recurso disponível e apta a lastrear os créditos realizados.

É que o código “123” representa recursos de transferências de convênios vinculados à Saúde arrecadados no exercício e o código “223” utilizado no decreto deverá ser adotado quando se tratar de recursos de mesma natureza, porém oriundos de exercícios anteriores.

Todavia, no caso ora analisado, não existe indicativo de que o gestor objetivou burlar a lei.

Isso porque, embora a expectativa de arrecadação não tenha concretizado em sua totalidade, na conta bancária específica desse convênio existiam recursos oriundos de receitas do exercício que, somados aos rendimentos de aplicações financeiras e ao saldo do exercício anterior, totalizaram R\$248.727,06.

A referida receita foi suficiente para acobertar as despesas realizadas, porquanto no exercício foram liquidados e pagos R\$254.490,54, sendo R\$248.700,88 pagos na conta bancária específica, constatando-se valores de retenções de R\$3.117,51.

O saldo de empenho, de R\$881.509,46, foi mantido como restos a pagar não processado e, portanto, não cumpriu todas as etapas necessárias à formalização da despesa, não constituindo, à data de 31/12/2014, obrigação líquida e certa assumida pelo gestor, o que permite inferir que não ocorreu desequilíbrio financeiro entre receitas e despesas.

A irregularidade nessa fonte de recurso consiste, dessa forma, no saldo não empenhado, de R\$79.500,00, para o qual não existia lastro financeiro e, ainda assim, consoante Decreto nº 123, foi anulado e utilizado para suplementar dotações em outras fontes de recursos e cujas despesas eram diversas da dotação anulada.

Registre-se que esse valor representa 6,54% dos créditos especiais abertos (R\$1.215.500,00) e 6,97% dos créditos autorizados na referida fonte (R\$1.141.324,39).

Fonte 248 - Transferências de Recursos do SUS para Atenção Básica:

O Decreto nº 8 abriu crédito especial no valor de R\$320.000,00, por expectativa de arrecadação na fonte 248, destinado à construção de unidade básica de saúde rural, consoante Portaria nº MS 1213/2013 do Ministério da Saúde (Ação 1513), no valor de R\$220.000,00, e à aquisição de equipamentos para o PSF, conforme Portaria do Ministério da Saúde, MS 1346, de 2012 (Ação 1514), no valor de R\$100.000,00.

Em consulta ao SICOM, verifica-se que, do crédito especial aberto, foram empenhadas despesas no valor de R\$120.929,77, referentes à Ação 1513. Desse valor, R\$2.937,00 foram mantidos como restos a pagar não processados, e, portanto, não cumpriram todas as etapas necessárias à formalização da despesa, não constituindo, à data de 31/12/2014, obrigação líquida e certa assumida pelo gestor, não ocorrendo, assim, desequilíbrio financeiro entre receitas e despesas.

O restante, R\$117.992,77, foi liquidado, sendo que 99,95% dele foram pagos, sem, contudo, existir saldo financeiro correspondente na conta específica, ocasionando, desse modo, desequilíbrio financeiro entre a receita e a despesa.

Ademais, do crédito destinado à referida Ação 1513, foram cancelados R\$99.070,23, o qual foi irregularmente oferecido para suplementar dotações em outras fontes de recursos e cujas despesas eram diversas da dotação anulada, consoante Decreto nº 123.

O crédito especial destinado à Ação 1514, de R\$100.000,00, também foi cancelado em sua totalidade e, de igual modo, foi irregularmente oferecido para suplementar dotações em outras fontes de recursos e cujas despesas eram diversas da dotação anulada.

Face às considerações aduzidas, do valor adicionado nessa fonte de recurso, considero irregular o montante de R\$317.063,00, valor que corresponde a 99,08% dos créditos especiais abertos (R\$320.000,00).

Por todo o exposto, concluo que o gestor, ao anular saldo de dotações orçamentárias de recursos vinculados, oriundos de excesso de arrecadação em fonte específica não concretizado, para suplementar dotações de outras fontes de recursos, cujas despesas eram diversas das dotações anuladas, incorreu na abertura e execução de créditos adicionais no montante de R\$789.824,89, sem recursos disponíveis, contrariando o art. 43 da Lei nº4.320, de 1964, conforme detalhado:

Fontes	Valores Irregulares (R\$)
122	166.806,80
124	82.359,33
129	33.802,94
190	110.292,82
223	79.500,00
248	317.063,00
Total	789.824,89

A propósito, nesse sentido foi o entendimento do Tribunal consignado na resposta dada à Consulta nº 932.477, apreciada na Sessão do Tribunal Pleno de 19/11/2014, consoante se pode verificar dos trechos a seguir transcritos:

[...]

2) Na apuração do excesso de arrecadação, para abertura de crédito adicional, poderá ser efetuada por especificação da fonte e destinação de recursos constantes nas normas que regulamentam o SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios?

[...]

Desse modo, o crédito adicional aberto deve incluir a especificação da fonte e destinação de recursos, visto ser um requisito ora vigente.

Aplica-se a esta questão a mesma lógica na apuração de superávit nas fontes da primeira questão, pois a existência de mais de um convênio para uma mesma fonte exige controle segregado para eventual excesso de arrecadação por convênio. Ou seja, as fontes da IN 05/2011 relativamente a convênios, consolidam as destinações de cada termo de convênio por área (saúde, educação, assistência social e outros) e que, portanto, a verificação do excesso de arrecadação para abertura de crédito adicional dentro de cada uma das fontes de convênio deve observar individualmente cada convênio. Diante dessa possibilidade, o controle da gestão orçamentária e financeira obriga a adoção de controles administrativos paralelos aos sistemas orçamentário e contábil.

3) Poderá haver abertura de crédito adicional utilizando-se recursos de fontes distintas, dentre aquelas constantes do orçamento do exercício corrente, quando se tratar das especificações de fonte e destinação de recursos de convênios (22, 23, 24 e 42) que integram as normas que regulamentam o SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios?

A pergunta do consultante sobre a abertura de créditos adicionais, com a utilização de recursos entre fontes distintas, especialmente quando se tratar das especificações de recursos de convênios, embora não explicitado, está relacionada à existência dos recursos disponíveis previstos no inciso III, art. 43, Lei nº. 4.320/64, que trata da anulação parcial ou total de dotações constantes do orçamento anual corrente.

Para exemplificar de forma prática, a anulação de uma dotação de crédito orçamentário, a ser custeada por uma fonte de recursos de determinado convênio, cuja previsão do recebimento financeiro foi frustrada parcial ou integralmente, para suplementação de outra dotação, atrelada a uma fonte de convênio não prevista no orçamento ou com previsão insuficiente, não será possível, visto estar configurada a destinação específica para sua aplicação.

Tal impedimento decorre dos vínculos a que as fontes e destinação de recursos constituem nos instrumentos de planejamento orçamentário, demonstrados na LOA, mesmo com outras fontes que não as de convênio, salvo poucas exceções descritas nos parágrafos seguintes. Isso não ocorria até a criação e implementação desse mecanismo de controle e gerenciamento dos recursos orçamentários e financeiros, quando se podia anular uma dotação orçamentária visando o incremento de outra, ou mesmo adição de dotação nova ao orçamento.

Esses vínculos orçamentários buscam assegurar o princípio do equilíbrio do orçamento, em que a soma das destinações de recursos classificadas nas dotações orçamentárias deverá equivaler às fontes originárias das receitas previstas. Destacam-se exceções à regra que impede alterações entre as fontes e destinações de recursos, as originadas do FUNDEB e das aplicações constitucionais em Ensino e em Saúde.

[...]

III – CONCLUSÃO

As indagações do consultante sobre as hipóteses de utilização de créditos adicionais ao orçamento, com o acréscimo das especificações de fontes e destinação de recursos, ora vigente, no que concerne às questões apresentadas, segue o mesmo padrão usual disposto nos incisos I, II, III e IV do art.43 da Lei nº. 4.320/64, pois a introdução da codificação

por fontes, conforme tabela publicada no Portal SICOM não impede alterações orçamentárias dessa natureza.

Diante disso, a resposta às duas primeiras questões do consultante foi de que havendo apuração de superávit financeiro ou excesso de arrecadação a abertura de créditos adicionais ao orçamento, agora com a especificação das fontes e destinação de recursos, pode ser feita.

[...]

Também na apuração geral do excesso de arrecadação, há que se observar cada fonte, a qual pode agregar mais de um convênio, o que exige o cuidado da verificação de eventual excesso isoladamente por convênio.

Por fim, na terceira questão, **há impossibilidade de abertura de créditos adicionais cujos recursos disponíveis sejam anulação de dotações, de acordo com o inciso III, art.43 da Lei nº 4.320/64, utilizando redução e acréscimo entre fontes de convênios distintas, em razão da vinculação ao objeto de aplicação originária dos recursos.** (Destques meus).

Mister salientar que a efetiva realização de despesas sem recursos disponíveis é comprovada por meio da análise do Balanço Orçamentário (cópia anexa), que, *in casu*, demonstra déficit na execução orçamentária de R\$1.848.146,13, haja vista que a receita total arrecadada foi de R\$16.172.435,08 e a despesa empenhada no exercício totalizou R\$18.020.581,21.

É dizer, as despesas executadas superaram a arrecadação em R\$1.848.146,13, o que permite afirmar que, efetivamente, houve a execução de créditos sem recursos e que, consequentemente, ocorreu desequilíbrio financeiro entre receitas e despesas no exercício.

Recomendo ao atual gestor que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade que atente para as normas correlatas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso e para o adequado controle das disponibilidades de caixa, nos termos requeridos na Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas a evitar a reincidência da falha.

Do Limite para Abertura de Créditos Adicionais

Na análise inicial, às fls. 2-v a 5, foi apontado que, na Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal nº 1338, de 2013, fl. 12), houve inserção de dispositivo que permitia a elevação, em 25% das dotações orçamentárias. E que, na Lei Municipal nº 1371, de 2014, foi autorizado, ainda, o percentual de 10%. Essa prática se aproxima da concessão ilimitada de créditos, fazendo presumir a falta de planejamento e o desvirtuamento do orçamento-programa, pondo em risco os objetivos e metas governamentais.

Insta ressaltar que essa ocorrência merece melhor atenção do gestor municipal, por ser indicativa de que o planejamento governamental foi pouco eficiente. O orçamento hoje é considerado importante e indispensável instrumento de planejamento e de implementação das ações governamentais. A concepção do orçamento-programa decorre de previsão contida na Constituição da República, que prescreve rigoroso sistema para atuação governamental, ao determinar que leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Desprezar as normas pertinentes à elaboração do orçamento significa reconhecer que deixou ele de ser uma conjunção de objetivos comuns entre o Executivo e o Legislativo, para se tornar peça de ficção ou instrumento de vontade preponderante do administrador público, tornando-se despreciosa, então, a limitação legislativa para abertura de créditos.

Nesse contexto, impõe-se ao chefe do Poder Executivo compatibilizar adequadamente, por meio do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, as metas físicas e financeiras para a correta elaboração da lei de meios.

Assim, recomendo ao atual chefe do Poder Executivo adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma ajustada a realidade municipal, compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua execução.

Recomendo, ainda, ao responsável pelo Controle Interno o necessário acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos, conforme prescreve o inciso I do art. 74 da Constituição da República.

Dos Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do exame da Unidade Técnica, ressaltamos que foram cumpridos:

- a) o limite de **7,00%** definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (**5,34%**), fl. 5-v;
- b) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (**27,67%**) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (**25,79%**), fls. 6-v e 8;
- c) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (**52,94%**, **3,68%** e **56,62%**, correspondentes aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente), fls. 10 e 10-v.

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.

Relativamente aos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, recomendo ao atual gestor que, ao promover o planejamento, nos termos requeridos no art. 10 da Lei Federal nº 13.005, de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, atente para a obrigatoriedade de que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual sejam formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, com o intuito de viabilizar a sua plena execução.

Nos termos da mencionada Lei, o investimento público em educação deve ser direcionado, de forma obrigatória, para o cumprimento das metas e respectivos prazos estabelecidos no Plano Nacional de Educação, devendo ser conferida especial atenção às metas 1 e 3, que determinam a universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, bem como à meta 18, que estabelece que se deve assegurar, no prazo de dois anos da edição da Lei, portanto também em 2016, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional definido em lei federal.

O gestor deverá ser alertado também de que, embora as metas destacadas tenham cumprimento obrigatório para o exercício financeiro de 2016, as demais metas, ainda que com prazos de atendimento até o ano de 2024, requerem que os Planos de Educação Municipal já estabeleçam atuação contínua e permanente da administração pública, de forma a garantir a evolução gradual dos indicadores de cumprimento das metas pactuadas, o que também deverá estar refletido nos instrumentos de planejamento do município.



Em Branco

Em Branco

Em Branco

Recomendo também ao atual gestor 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.

E, ainda, recomendo que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos do Tribunal, os quais deverão ser disponibilizados a esta Corte mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade.

Ao responsável pelo Órgão de Controle Interno, recomendo o acompanhamento da gestão municipal, a teor 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.

III – CONCLUSÃO

Com fulcro nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, c/c o inciso I do art. 240 da Resolução TC nº 12, de 2008, voto pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** anuais prestadas pelo Sr. **Vitor Donizetti Siqueira**, Prefeito do Município de **Santana da Vargem**, no exercício financeiro de **2014**, tendo em vista que foram abertos e executados créditos adicionais no montante de R\$789.824,89, sem recursos disponíveis, contrariando o art. 43 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.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

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

ahw/

CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, ____/____/____.

Coordenadoria de Sistematização, Publicação das Deliberações e Jurisprudência