

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO
MUNICIPAL N. 987882**

Procedência: Prefeitura Municipal de Varginha
Exercício: 2015
Responsável: Antônio Silva
Procurador(es): Evandro Marcelo dos Santos, OAB/MG 93.150; Ana Paula Carvalho de Abreu Correa, OAB/MG 133.989
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL. ABERTURA E EXECUÇÃO DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM RECURSOS DISPONÍVEIS. PARECER PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

Para a abertura e execução de créditos adicionais, é imprescindível a existência de recursos disponíveis, conforme disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/00.

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

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade do Prefeito Antônio Silva, do Município de Varginha, relativa ao exercício de 2015.

O órgão técnico realizou análise (fls. 02/14) e constatou irregularidades que ensejaram a abertura de vista ao gestor (fl. 112).

Citado, o responsável acostou defesa e documentos (fls. 114/493).

A unidade técnica procedeu a nova análise e confirmou a irregularidade assinalada no exame inicial (fls. 495/561).

O Ministério Público junto a este Tribunal posicionou-se pela regularidade da marcha processual e declarou nada ter a “acrescentar à análise técnica nos presentes autos” (fl. 564).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações iniciais

Esta prestação de contas foi examinada consoante o previsto na Resolução TC n.º 04/09, disciplinada pela Ordem de Serviço n.º 04/16, a partir das informações encaminhadas pela

Administração Pública Municipal por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

2. Apontamentos do órgão técnico

2.1. Abertura de créditos suplementares e ou especiais sem recursos disponíveis (fls. 04/06)

A área técnica apurou que foram abertos créditos suplementares e ou especiais sem recursos disponíveis, no total de R\$13.857.681,72, com a utilização das seguintes fontes de recursos: excesso de arrecadação, no valor de R\$7.683.568,97, dos quais foram empenhados R\$5.350.259,37, e superávit financeiro do exercício anterior, no montante de R\$6.174.112,75, em desacordo com o disposto no art. 43 da Lei n.º 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.º 101/00.

Créditos adicionais abertos sem recursos:

Fontes	Créditos abertos sem recursos (R\$)	Despesas empenhadas sem recursos (R\$)
100 – Recursos Ordinários	57.789,52	0,00
102 - Receitas de Impostos e Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	21.000,00	21.000,00
123 – Transferências de Convênios Vinculados à Saúde	2.650.816,21	2.650.816,21
124 – Transferências de Convênios Não Relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência Social	2.661.460,36	2.661.460,36
129 – Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	45.000,00	0,00
148 – Transferências de Recursos do SUS para Atenção Básica	0,65	0,00
151 - Transferências de Recursos do SUS para Assistência Farmacêutica	122.000,00	16.982,80
155 – Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	2.125.502,23	0,00
Total	7.683.568,97	5.350.259,37

Créditos adicionais abertos por superávit financeiro, sem recursos:

Fontes	Créditos adicionais abertos (R\$)	Créditos abertos sem recursos (R\$)
200 – Recursos Ordinários	1.129.819,56	1.129.819,56
222 – Transferências de Convênios Vinculados à Educação	2.138.852,17	1.947.905,61
223 – Transferências de Convênios Vinculados à Saúde	1.413.390,58	176.272,29
243 – Transferências de Recursos do FNDE Ref. ao Progr. Dinheiro Dir. na Escola	2.640,49	46,10
244 – Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	57.653,85	7.663,28
246 – Outras Transferências de Recursos do FNDE	743.340,91	256.309,03
247 – Transferências do Salário Educação	791.154,33	99.961,76

248 – Transferências de Recursos do SUS para Atenção Básica	1.401.265,89	681.906,10
249 – Transferências de Recursos do SUS para Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	768.440,87	768.440,87
250 – Transferências de Recursos do Sus para Vigilância em Saúde	1.011.286,84	254.027,88
251 – Transferências de Recursos do SUS para Assistência Farmacêutica	195.849,90	41.754,78
255 – Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	757.755,48	757.755,48
256 – Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS)	52.250,01	52.250,01
TOTAL	10.463.700,88	6.174.112,75

Ante esses apontamentos, a unidade técnica solicitou ao defendente que apresentasse leis e decretos pertinentes, cópias dos convênios, extratos bancários com o registro do valor das transferências e ou convênios recebidos, balancete da receita e de comprovação do superávit financeiro por fonte.

O jurisdicionado, fls. 120/163, encaminhou cópias dos documentos solicitados e apresentou as suas razões de defesa. Em relação aos créditos adicionais sem recursos disponíveis, abertos por excesso de arrecadação, alegou:

Fonte 100 – Apurado na receita 1.9.9.0.99.00.019 do Fundo Municipal de Turismo, o excedente foi de R\$105.001,87 e os créditos abertos de R\$57.789,52, portanto não haveria créditos sem recursos disponíveis (fl. 121);

Fonte 102 – Apurado na receita 1.3.2.5.01.06.001 do rend Brasil Fundo Municipal de Saúde, excedente de R\$55.884,60 e créditos abertos de R\$21.000,00 (fl. 122);

Fonte 123 – Relacionou diversas receitas com o respectivo excedente e assim descreveu os créditos abertos:

- na receita 1.3.2.5.01.03.088 – rend Brasil FNS UBS Vila Mendes, excesso de arrecadação de R\$2.364,84, créditos abertos no valor de R\$100.000,00, sendo R\$97.635,16 sem recursos disponíveis. Ressaltou que o excedente apurado resultou de rendimentos bancários (R\$2.364,84) e a suplementação (R\$100.000,00) foi autorizada pela Portaria 3.260/2009, porém o montante contratado não foi efetivado na conta corrente n.º 62.134-X, agência 32-9. (fl. 122);
- na receita 1.3.2.5.01.03.089 – rend Brasil FNS UBS Bom Pastor, o excesso de arrecadação foi de R\$763,76 e os créditos abertos de R\$620.000,00, portanto, para R\$619.236,24 não havia recursos disponíveis. Esclareceu que o excedente (R\$763,76) resultou de rendimentos bancários, haja vista que o crédito (R\$620.000,00) autorizado pela Portaria 3.160/2009, não foi efetivado na conta bancária n.º 64.745-4, ag. 32-9 (fl. 122);
- na receita 1.3.2.5.01.03.090 – rend Brasil FNS UBS Centenário, o excesso de arrecadação foi de R\$651,54, os créditos abertos somaram R\$388.000,00, sendo R\$387.348,46 sem recursos. O excedente decorreu de rendimentos bancários, visto que o crédito (R\$388.000,00) autorizado pela Portaria 2.840/2013 não foi efetivado na conta bancária n.º 64.746-2, ag. 32-9 (fl. 122);
- na receita 1.3.2.5.01.03.091 – rend Brasil FNS UBS Monte Serrat, o excesso de arrecadação foi de R\$638,53, os créditos abertos somaram R\$388.000,00 e os créditos sem recursos disponíveis totalizaram R\$387.361,47. O excedente

(R\$638,53) decorreu de rendimentos bancários, pois o crédito (R\$388.000,00) autorizado pela Portaria 2.840/2013, não foi efetivado na conta bancária n.º 64.747-0, ag. 32-9 (fl. 123);

- e) na receita 1.3.2.5.01.03.092 – rend. Brasil FNS UBS Parque Ozanan, houve excesso de arrecadação de R\$1.828,61, foram abertos créditos de R\$619.000,00, sendo R\$617.171,39 sem recursos disponíveis. O excedente (R\$1.828,61) decorreu de rendimentos bancários, visto que o crédito (R\$619.000,00) autorizado pela Portaria 2.840/2013, não foi creditado na conta bancária n.º 64.748-9, ag. 32-9 (fl. 123);
- f) na receita 1.3.2.5.01.03.093 – rend Brasil FNS Imaculada, houve excesso de arrecadação de R\$1.642,62, foram abertos créditos de R\$619.000,00, sendo R\$617.357,38 sem recursos. O excedente (R\$1.642,62) decorreu de rendimentos bancários, visto o crédito (R\$619.000,00) autorizado pela Portaria 2.840/2013, não haver se concretizado na conta bancária n.º 64.749-7, ag. 32-9 (fl. 123);
- g) na receita 1.3.2.5.01.03.153 – rend Brasil SES UBS Nossa Senhora de Fátima, houve excedente de R\$10.302,62, foram abertos créditos de R\$106.941,12, sendo R\$96.638,50 sem recursos disponíveis. Observou, em relação a esse crédito, que a abertura prevista no Decreto n.º 7.185 (art. 2º) foi incorretamente descrita. A fonte de recurso deveria ser o superávit financeiro apurado na conta bancária 75.794-2, agência 32-9, no valor de R\$106.941,12, não havendo registro de restos a pagar vinculados a essa fonte (fls. 123/124);
- h) excedente apurado (R\$142,34) na receita 1.3.2.5.01.03.109 e crédito aberto em igual valor (fl. 124);
- i) excedente apurado (R\$4,52) na receita 1.3.2.5.01.03.110, crédito aberto em igual valor (fl. 124);
- j) excedente apurado (R\$498,22) na receita 1.3.2.5.01.03.111, crédito aberto em igual valor (fl. 124);
- k) excedente apurado (R\$495,22) na receita 1.3.2.5.01.03.112, crédito aberto em igual valor (fl. 124);
- l) excedente apurado (R\$142,34) na receita 1.3.2.5.01.03.113, crédito aberto em igual valor (fl. 125);
- m) excedente apurado (R\$8,96) na receita 1.3.2.5.01.03.103, crédito aberto em igual valor (fl. 125);
- n) excedente apurado (R\$19,29) na receita 1.3.2.5.01.03.080, crédito aberto em igual valor (fl. 125);
- o) excedente apurado (R\$6,69) na receita 1.3.2.5.01.03.085, crédito aberto em igual valor (fl. 125);
- p) excedente apurado (R\$621,46) na receita 1.3.2.5.01.03.106, crédito aberto no valor de R\$523,34 (fls. 125/126);
- q) excedente apurado (R\$91,12) na receita 1.3.2.5.01.03.098, crédito aberto no valor de R\$36.069,73, sendo R\$35.978,61 sem recursos disponíveis (fl. 126).

Segundo o defendente, a abertura de créditos objetivou a devolução de recursos para a SES-MG. Detalhou a realização de transferência da conta 15.515-2 (R\$33.533,09) para a conta 65.133-8, e afirmou que os recursos oriundos dessa operação foram classificados como excedente de arrecadação (código 02-3000094). Posteriormente, concluiu-se que o melhor procedimento teria sido a alteração de

anulação de dotações do código 02-3000031 (conta 15.515-2) para suplementação do código 02-3000094.

Quanto ao valor restante dos créditos abertos (R\$2.425,52), afirmou que o correto seria por superávit financeiro no exercício anterior, apurado na conta 65.133-08.

Ressaltou ainda a existência de economia orçamentária no valor de R\$278.259,05, haja vista o saldo de dotação no código 02-3000031, razão pela qual solicita que seja relevada a falha constatada no exame inicial (fl. 126).

- r) excedente apurado (R\$88,77) na receita 1.3.2.5.01.03.096, crédito aberto em igual valor (fl. 126);
- s) excedente apurado (R\$137,37) na receita 1.3.2.5.01.03.100, crédito aberto em igual valor (fl. 126);
- t) excedente apurado (R\$100,95) na receita 1.3.2.5.01.03.114, crédito aberto em igual valor (fl. 127);
- u) excedente apurado (R\$241.500,00 na receita 2.4.7.1.01.00.001, crédito aberto em igual valor (fl. 127);
- v) excedente apurado (R\$4.676,43) na receita 1.3.2.5.01.03.117, crédito aberto (R\$45.000,00), sem recursos disponíveis no valor de R\$40.323,57 (fl. 127).

Afirmou que a abertura de crédito se fundamentou na Resolução 3.670/2013 e a receita auferida resultou apenas de rendimentos bancários, pois o recurso devido não se efetivou na conta Banco do Brasil, Ag. 32-9, c/c 71.511-5. O Estado repassou o recurso mediante a abertura de nova conta bancária, relativa à fonte 155. Assim, o Decreto 7.266 deveria ser revogado.

Fonte 124 – os créditos foram abertos considerando-se as seguintes receitas (127/128):

- a) Excedente apurado (R\$2,36) na receita 1.3.2.5.01.99.097, crédito aberto (R\$2,18);
- b) Na receita 2.4.7.1.99.00.002, o excedente apurado foi de R\$3.600,00; os créditos abertos totalizaram R\$3.028.855,32, sendo R\$3.025.255,32 sem recursos disponíveis (fls. 127/128).

Informou que a abertura de crédito foi embasada no Termo de Compromisso e Aditivo n.º 0425.835-85/2014. Detalhou que na Cláusula Primeira - Descrição Financeira e Orçamentária, está especificado o repasse da União no valor de R\$3.028.855,12, porém não houve a efetivação do crédito na conta da Caixa Econômica Federal Ag. 0163, c/c 94-5. Assim, a receita registrada refere-se a rendimentos bancários.

Fonte 129 – excedente apurado na receita 1.7.2.1.34.00.038 no valor de R\$75.000,00 e créditos abertos de R\$45.000,00 (fl. 128);

Fonte 148 – excedente apurado na receita 1.3.2.5.01.03.086 no valor de R\$1,32 e crédito aberto de R\$0,65 (fl. 128);

Fonte 151 – os créditos foram abertos considerando-se as seguintes receitas:

- a) Excedente apurado na receita 1.3.2.5.01.03.020 (código 05-3000051), no valor de R\$3.035,19, e crédito aberto de R\$5.035,19, sendo R\$2.000,00 sem recursos disponíveis (fl. 128).

Alegou que, na referida receita, a previsão inicial foi de R\$2.000,00, e que a arrecadação no exercício somou R\$5.035,19, porém, na apuração do excedente no exercício, não se deduziu a previsão inicial de receita (R\$2.000,00), o que teria

ocasionado a abertura de créditos sem recursos disponíveis. Já na receita 1.7.2.1.33.14.001, também no código de aplicação (05-000051), eram previstos R\$120.000,00, havendo sido arrecadados R\$112.500,00, sem excedente de arrecadação nem abertura de créditos (fls. 128/129).

- b) Nas receitas 1.3.2.5.01.03.120 e 1.3.2.5.01.03.125 (código de aplicação 05-3000129) o excedente de arrecadação foi de R\$1.045,17 e R\$11.214,05, respectivamente, e a suplementação de R\$124.759,22, concluindo-se que, para créditos no valor de R\$112.500,00, não havia recursos disponíveis (fl. 129).

O defendente afirmou que a suplementação de R\$124.759,22 atendeu à despesa 1420, identificador 05-30000129, porém o repasse efetuado pelo Ministério da Saúde foi creditado em conta corrente da Caixa Econômica Federal, agência 163, c/c 624.0000-0, com identificador de uso 05-30000129. Dessa forma, a ausência de recursos de R\$112.500,00 corresponde à arrecadação contabilizada no código de aplicação 05-3000051 (item a). Ressalvou que os créditos deveriam ser abertos por anulação, no valor de R\$112.500,00, e não por excesso de arrecadação. Contudo, afirmou que o identificador 05-3000051 encerrou o exercício com saldo orçamentário de R\$162.017,20, razão pela qual requer que a impropriedade seja relevada (fl. 129).

Fonte 155 - os créditos por excedente de arrecadação foram abertos considerando-se as seguintes receitas:

- a) Receita 1.3.2.5.01.03.153 – arrecadação e excedente de R\$10.302,62 (decorrente de rendimentos bancários), suplementação de R\$928.134,76, sendo R\$917.832,14 sem recursos disponíveis. Os créditos foram abertos conforme Termo de Convênio 2.499/2013, porém o crédito não foi efetivado na conta corrente 75.794-2, agência 32-9 do Banco do Brasil (fl. 129);
- b) A abertura de créditos no valor de R\$621.688,29 fundamentou-se em excedentes de arrecadação nos valores de R\$30.368,62 (receita 1.3.2.5.01.03.002) e R\$608.100,03 (receita 1.7.2.2.33.00.001), portanto, não houve abertura sem recursos disponíveis (fls. 129/130);
- c) Considerando-se a receita 1.7.2.2.33.00.018, o excedente apurado e os créditos abertos totalizaram R\$200.000,00 (fl. 130);
- d) As receitas 1.3.2.5.01.03.143 e 1.7.2.2.33.00.021 apresentaram excedente de arrecadação de R\$3.016,57 e R\$105.875,00, respectivamente. A suplementação foi de R\$108.975,00, e para R\$83,43 não havia crédito suficiente. O defendente requereu que se desconsiderasse a falha apontada, haja vista que, do total de créditos abertos, R\$20.000,00 não foram empenhados (fl. 130);
- e) No tocante à receita 1.7.2.2.33.00.22, o excedente de arrecadação foi de R\$21.175,00 e os créditos abertos somaram R\$23.100,00, portanto, para R\$1.925,00 não havia recursos disponíveis. A abertura de créditos fundamentou-se na Resolução SES/MG 3.427/2012, que previa o repasse de doze parcelas mensais de R\$1.925,00, totalizando R\$23.100,00, a serem creditados na conta do Banco do Brasil n.º 77.214-3, agência 32-9. O último repasse, contudo, não foi realizado, e haveria saldo de dotação no valor de R\$5.986,00 (fl. 130);
- f) Receita 1.7.2.2.33.00.020: apesar de apurados créditos sem recursos disponíveis no valor de R\$65.000,00, informou existir excesso de arrecadação na receita destacada, e que, inicialmente, o valor estava previsto para crédito na fonte 123, conforme Resolução 3.670/2013 (fls. 130/131);

- g) Receita 1.7.2.2.33.00.023: foi apurado excedente de R\$261.300,00 e suplementação no valor de R\$4.800,00, não havendo abertura sem recursos disponíveis (fl. 131);
- h) Receita 1.7.2.2.33.00.027: o excedente de arrecadação foi de R\$503.273,40 e os créditos abertos de R\$514.498,00, dos quais R\$11.224,60 sem recursos. De acordo com o responsável, houve equívoco na abertura de crédito pelo Decreto n.º 7.596, porém, a despesa suplementada (1421) encerrou o exercício com saldo de dotação no valor de R\$14.501,00. Ante essas explicações, requereu que seja relevada a falha apontada no exame inicial (fl. 131);
- i) Por fim, em relação à receita 1.3.2.5.01.03.107, o excedente de arrecadação apurado foi de R\$11.048,97 e os créditos abertos de R\$6.430,59, sem o registro de créditos sem recursos disponíveis (fl. 131).

O jurisdicionado também se manifestou a respeito dos controles adotados pelo município. Afirmou utilizar o “Sistema Audesp do TCESP”, que permite, mediante “Código de Aplicação”, detalhar as fontes de recursos em subdivisões, de forma analítica, possibilitando aferir a aplicação das receitas de acordo com o objeto de sua vinculação e a destinação de recurso no momento da execução da despesa, nos termos do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Diferente, segundo ressaltou, do SICOM/TCMG, em que se “visualiza o excesso de arrecadação num grau sintético” e não se permite o controle das suplementações decorrentes de convênios (fl. 132).

O órgão técnico procedeu à análise das alegações e documentos apresentados e detalhou, por fonte de recursos, as suas conclusões:

Fonte 100 – Constatou, no Decreto n.º 7.466 (fls. 507/508), extraído do portal da Prefeitura, a abertura de crédito no valor de R\$57.789,52, por excesso de arrecadação, na rubrica 1990.99.00.19, do Fundo Municipal de Turismo. No Balancete de Receita (fl. 194), o excedente de arrecadação somou R\$105.001,87. Confirmada a disponibilidade de valor excedente superior ao dos créditos abertos, e a devida vinculação dos recursos, desconsiderou o apontamento inicial (fl. 500v).

Fonte 102 – No Decreto n.º 7.313 (fls. 511/512), extraído do portal da Prefeitura, confirmou a abertura de crédito no valor de R\$21.000,00, por excesso de arrecadação, apurada na rubrica 1325.01.06.001 – Rendimentos Brasil fundo M. Saúde. Verificou ainda, no Balancete de Receita (fl. 187), excedente de arrecadação de R\$55.884,62. Confirmada a disponibilidade de excedente suficiente para fazer face aos créditos abertos e a devida vinculação dos recursos, desconsiderou o apontamento inicial (fl. 500v).

Fonte 123 – A unidade técnica elaborou quadro demonstrativo dos créditos abertos na fonte 123 (fl. 516), em consonância com as informações e documentos acostados pelo defendente.

Constatou, com relação aos créditos abertos pelos Decretos n.ºs 7.188 (R\$1.282,64), 7.224 (R\$8,96), 7.320 (R\$549,32), 7.402 (R\$327,09) e 7.406 (R\$241.550,00), que não houve suplementação sem recursos disponíveis.

Na análise dos Decretos n.ºs 7.171 (R\$2.474.000,00) e 7.236 (R\$260.000,00), fls. 517/561, destinados à suplementação de dotação orçamentária para construção, reforma e ampliação de unidades básicas de saúde, o órgão técnico destacou a informação do gestor referente ao não recebimento do recurso conveniado e a abertura de créditos com os rendimentos de aplicações financeiras, insuficientes para cobrir a suplementação realizada. Assinalou, no demonstrativo da Movimentação Orçamentária e Relação de Empenhos (fl. 518), despesas empenhadas no valor de R\$2.010.694,54, sem registro, contudo, de liquidação e pagamento. Confirmou também que as contas correntes indicadas para o recebimento dos repasses (fls. 525/526)

apresentaram somente movimentações decorrentes de rendimentos, conforme informado na prestação de contas (fl. 501).

No que tange ao Decreto n.º 7.185, no valor de R\$106.941,12 (fl. 520), o jurisdicionado alegou indicação errônea da fonte recursos, registrando-se excedente de arrecadação quando o correto seria superávit financeiro apurado no exercício anterior. A equipe técnica confirmou a existência de saldo na conta bancária n.º 75794-2 suficiente para suprir os créditos abertos (fl. 501).

Quanto ao Decreto n.º 7.266 (R\$45.000,00), apurou a inexistência de recursos decorrentes de excesso de arrecadação, porém, de acordo com a Movimentação de Dotação Orçamentária (fls. 523/524), não houve empenho de despesas, razão pela qual considerou o apontamento esclarecido (fl. 501).

Ao analisar os créditos abertos pelo Decreto n.º 7.343 (R\$36.069,73), constatou que, de fato, a suplementação objetivava a devolução de recursos para a SES/MG. Verificou ainda a transferência de recursos entre as contas correntes n.ºs 15.515-2 e 65.138-8, o que, segundo o defendente, foi interpretado como excedente de arrecadação. Ao confirmar, nos demonstrativos Movimentação de Dotação Orçamentária, Relação de Empenhos e Movimentação de Conta Bancária (fls. 525/526) a correção da informação prestada e a existência de crédito para a despesa empenhada, afastou o apontamento de impropriedade, fl. 501.

Em análise dos créditos abertos sem recursos disponíveis na **Fonte 123**, a unidade concluiu pela suplementação de créditos no valor de R\$2.734.000,00 sem recursos disponíveis, abertos pelos Decretos n.ºs 7.171 (R\$2.474.000,00) e 7.236 (R\$260.000,00), fl. 501.

Fonte 124 – créditos abertos no total de R\$3.028.857,50 mediante os decretos n.ºs 7.261 (R\$2,18) e 7.263 (R\$3.028.855,32).

Em consulta ao Balancete da Receita, verificou a existência de recursos decorrentes de excesso de arrecadação na rubrica 1325.01.99.097, suficientes para fazer face ao crédito aberto pelo Decreto n.º 7.261 e, no demonstrativo Relação de Empenho, confirmou a sua utilização.

Já mediante o Decreto n.º 7.263, houve abertura de créditos decorrentes de assinatura de convênio para a construção do Centro de Iniciação ao Esporte (fls. 239/245). Porém, o repasse se restringiu ao valor de R\$3.600,00, conforme Balancete da Receita (fl. 195). Ante o não recebimento dos recursos, houve empenhamento no valor de R\$3.028.855,32, mas não a sua liquidação.

Em face do exposto, a unidade técnica afastou o apontamento de irregularidade quanto à **fonte 124** (fl. 501).

Fonte 129 – Ao analisar o Decreto n.º 7.313 (fls. 536/537), para abertura de crédito no valor de R\$45.000,00, e o Balancete da Receita (fls. 190), a unidade técnica concluiu que o excedente de arrecadação na rubrica 1721.34.00.038 foi de R\$75.000,00, suficiente para lastrear o crédito aberto. Assim, afastou o apontamento inicial (fl. 501).

Fonte 148 - Ao analisar o Decreto n.º 7.402, que promoveu a abertura de crédito no valor de R\$0,65 e o Balancete da receita (fls. 186), a unidade técnica concluiu que o excedente de arrecadação na rubrica 1325.01.03.086, de R\$1,32, era suficiente, e considerou esclarecido o apontamento (fl. 501v).

Fonte 151 – Por meio do Decreto n.º 7.582, promoveu-se a abertura de crédito no valor de R\$129.794,41, por excesso de arrecadação, nas seguintes rubricas: 1325.01.03.020, 1721.33.14.001, 1325.01.01.120, 1325.01.03.125. Após consulta ao Balancete da Receita (fls. 185, 186 e 190), a unidade técnica apurou arrecadação no valor de R\$15.294,41, insuficiente

para suprir os créditos abertos. Concluiu assim pela abertura de créditos de R\$114.500,00 sem recursos disponíveis (fl. 501v).

Fonte 155 – Os créditos abertos nessa fonte de recursos totalizaram R\$2.452.626,64, mediante os decretos n.ºs 7.185 (R\$947.581,76), 7.190 (R\$67.203,00), 7.205 (R\$200.000,00), 7.220 (R\$19.397,12), 7.243 (R\$26.795,73), 7.285 (R\$34.207,58), 7.313 (R\$20.555,42), 7.337 (R\$46.200,00), 7.349 (R\$25.056,20), 7.394 (R\$50.091,55), 7.396 (R\$15.000,00), 7.402 (R\$15.000,00), 7.424 (R\$44.326,09), 7.426 (R\$15.000,00), 7.434 (R\$4.800,00), 7.439 (R\$11.550,00), 7.466 (R\$29.657,14), 7.491 (R\$25.000,00), 7.504 (R\$50.000,00), 7.508 (R\$21.773,04), 7.521 (R\$220.000,00), 7.565 (R\$327.430,59), 7.583 (R\$42.503,44) e 8.596 (R\$193.498,00).

A unidade técnica observou que, em razão de o jurisdicionado haver apresentado sua defesa relacionando a abertura de crédito aos códigos de aplicação, não foi possível relacionar os decretos, os valores e o referido código.

Buscou aferir o excedente de arrecadação mediante as rubricas das receitas com os códigos de aplicação vinculados (1325.01.03.153; 1325.01.03.002; 1722.33.00.001; 1722.33.00.018; 1325.01.03.143, 1722.33.00.021; 1722.33.00.022; 1722.33.00.020; 1722.33.00.23; 1722.33.00.027 e 1325.01.03.107) e, em consulta ao Balancete da Receita (fls.185, 186 e 191), apurou excedente no valor de R\$1.864.101,59, inferior em R\$588.525,05 ao total de créditos abertos. Assim, reiterou a irregularidade (fl. 501v).

Após exame, o órgão técnico manteve a impropriedade por abertura de créditos adicionais, por excesso de arrecadação, sem recursos disponíveis, observado nas fontes 123 (R\$2.734.000,00), 151 (R\$114.500,00) e 155 (R\$588.525,05), no total de R\$3.437.025,05 (fl. 501v).

Em análise da minuciosa defesa apresentada, a unidade técnica concluiu pela regularidade da abertura de créditos por excesso de arrecadação nas fontes **100, 102, 124, 129 e 148**.

Em relação à **fonte 123** (R\$2.734.000,00), a unidade técnica reiterou a impropriedade pela abertura de créditos adicionais no valor de R\$ R\$2.734.000,00 sem recursos disponíveis, abertos pelos Decretos n.ºs 7.171 (R\$2.474.000,00) e 7.236 (R\$260.000,00). Observou, porém, que houve o empenho das despesas, mas não a sua liquidação e pagamento.

Ante a constatação de não liquidação da despesa, invoco os pareceres emitidos nas Consultas n.ºs 873.706, de 20/6/12, 837.679, de 07/8/13 e 898.438, de 04/12/14, e reitero que a abertura de créditos por excesso de arrecadação de convênio é realizada com base nos valores previstos, e que o empenhamento da despesa é procedimento obrigatório para a sua efetivação. Isso posto, e considerando não ter havido liquidação nem pagamento, afasto a impropriedade em tela quanto à **fonte 123**.

Já com referência às fontes **151 e 155**, verifiquei alteração dos valores dos créditos abertos sem recursos disponíveis. No quadro “2 – Créditos Orçamentários e Adicionais por Excesso de Arrecadação”, foram elencados os valores de R\$122.000,00, na fonte 151, e de R\$2.125.502,23 na fonte 155 (fls. 04v/05 e 497/498). Após a análise de defesa, a unidade técnica reajustou os valores para R\$114.500,00, na fonte 151, e R\$588.525,05 na fonte 155 (fl. 501v).

Contudo, em análise dos autos, constato que o apontamento não foi devidamente esclarecido, e pondero:

No exame exordial, na **fonte 151**, constou a abertura de crédito sem recursos no valor de R\$122.000,00, dos quais R\$16.982,80 foram empenhados.

Na **fonte 155**, o montante irregular foi de R\$2.125.502,23, no entanto, não houve empenhamento de despesas. Assim, em consonância com a jurisprudência consolidada nesta Corte de Contas, a impropriedade restringe-se ao plano formal.

Assim, concluo pela irregularidade da abertura e da execução de despesas, no valor R\$16.982,80, sem recursos disponíveis. Contudo, considerando que o valor representa aproximadamente 0,005% das despesas empenhadas (R\$304.753.523,89), invoco os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e deixo de considerar a impropriedade detectada como causa de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

No que tange aos **créditos adicionais abertos por superávit financeiro apurado no exercício anterior**, o defendente apresentou, em quadro demonstrativo, por fonte de recursos, o saldo de bancos em 31/12/14, os valores inscritos em restos a pagar em 31/12/14 e a apuração do superávit financeiro (fls.132/137).

Importante destacar que os valores apurados pelo município, em relação aos créditos abertos sem recursos disponíveis, são os idênticos aos apontados pela unidade técnica no exame inicial.

Em sua defesa, o gestor relatou que, diferentemente do órgão técnico, não deduziu, na apuração do superávit financeiro, o saldo de despesas inscritas em restos a pagar. Aduz que, embora tenha adotado critérios distintos do Tribunal, não houve prejuízo aos fornecedores, pois o município quitou as despesas e prestou serviços com qualidade à população.

O jurisdicionado frisou que, nos termos do art. 43, § 1º, inciso I, da Lei n.º 4.320/64, o superávit financeiro é apurado, no Balanço Patrimonial, pela diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. Afirmo que, no cálculo realizado pela equipe técnica desta Corte de Contas, não teriam sido observadas as disposições contidas no art. 36 da referida lei:

“Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que correm a conta de créditos com vigência plurianual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito”.

Por fim, ponderou que, em consulta aos demonstrativos contábeis dos exercícios de 2015 e 2016, constata-se o pagamento integral dos restos a pagar liquidados e o cancelamento do saldo remanescente em face da não liquidação da despesa.

A unidade técnica considerou as alegações do jurisdicionado insuficientes para alterar a análise inicial e reiterou a conclusão pela abertura de créditos adicionais por superávit financeiro, sem recursos disponíveis, no valor de R\$6.174.112,75 (fl. 501v). Alterou, contudo, de R\$13.857.681,72 para R\$9.611.137,80 o montante de créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis, sendo R\$3.437.025,05 por excesso de arrecadação e R\$6.174.112,75 por superávit financeiro no exercício anterior (fl. 501v).

Inicialmente, observo que, diferentemente do sustentado em razões de defesa quanto à abertura de créditos suplementares e ou especiais por excesso de arrecadação, o gestor não detalhou a suplementação orçamentária por superávit financeiro, haja vista não haver indicado separadamente os diversos convênios, suas respectivas contas bancárias e os restos a pagar específicos, inviabilizando a análise individualizada. Ao contrário, indicou, de forma sintética, os recursos alocados nas diversas fontes, e centrou suas alegações nas distinções entre os métodos de apuração do superávit financeiro do município e do Tribunal.

Em análise das alegações de defesa e dos documentos acostados, concluo, em consonância com a unidade técnica, que restou comprovada a inexistência de superávit financeiro no exercício anterior, havendo nos autos elementos de convicção que permitem constatar a infração ao disposto no art. 43 da Lei n.º 4.320/64. Assim, acolho a imputação de impropriedade descrita no exame técnico exordial, pelo valor de R\$6.174.112,75.

Ressalto que consultei o demonstrativo "Receitas e Despesas por Fonte de Recurso", do SICOM, e constatei que, dos créditos adicionais abertos por superávit financeiro, R\$5.058.002,36 foram empenhados e liquidados.

Em síntese: dos créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis (R\$13.857.681,72) por excesso de arrecadação (R\$7.683.568,97) e por superávit financeiro (R\$6.174.112,75), apontados inicialmente, permanece irregular a abertura de créditos por superávit financeiro apurado no exercício anterior, no valor de R\$6.174.112,75, equivalente a aproximadamente 2% da despesa empenhada (R\$304.753.523,89).

Ante o exposto, concluo pela infração ao disposto no art. 43 da Lei n.º 4.320/64, no valor de R\$6.174.112,75, dos quais 82% foram executados (R\$5.058.002,36).

Recomendo ao atual gestor envidar esforços no sentido de aprimorar o controle das fontes de recursos, de forma observar a vinculação da receita à despesa, também na suplementação por superávit financeiro.

2.2. Empenhamento de despesas em valor superior ao dos créditos concedidos (fl. 06)

A unidade técnica destacou que, apesar de as despesas empenhadas (R\$304.753.523,89) não terem excedido os créditos concedidos (R\$337.946.497,12), verificou, nos créditos orçamentários executados, a realização de despesas excedentes no valor de R\$10.150.589,57, conforme relatório de fls. 39/46, em desacordo com o disposto no art. 59 da Lei n.º 4.320/64.

As irregularidades foram apontadas nos órgãos da administração indireta: Fundação Cultural do Município de Varginha, Fundação Hospitalar do Município de Varginha, Guarda Municipal e no Serviço Funerário e de Organização de Luto.

O defendente afirmou ter detectado a ausência de decretos, atos e notas de dotação dos entes da administração indireta. Apresentou quadro detalhado (fls. 140/163) das despesas, dos decretos, bem como das suplementações realizadas. Acostou também cópias dos decretos de abertura de créditos e de Balancete de Despesa (fls. 287/289).

A unidade técnica analisou a documentação apresentada e constatou que, de fato, os decretos não haviam sido registrados via SICOM. Mediante Balancete da Despesa da Fundação Hospitalar do Município de Varginha, comprovou-se a realização de despesas de acordo com os créditos concedidos. Dos demais órgãos não foi apresentado o comparativo da despesa autorizada com a despesa empenhada, razão pela qual, via e-mail, foi solicitado ao gestor o envio dos referidos balancetes (fls. 538/541). Após analisar a documentação relativa a todos os órgãos da Administração Indireta constantes do apontamento inicial, considerou esclarecida a impropriedade (fls. 501v/502).

Verificado que a irregularidade inicialmente apontada ante o disposto no art. 59 da Lei n.º 4.320/64 decorreu de informação incompleta na apresentação de dados via SICOM, considero esclarecido o apontamento.

2.3. Aplicação insuficiente de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (fls. 07v/09)

Ao analisar as despesas realizadas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, o órgão técnico apurou aplicação (R\$37.003.333,62) equivalente a 19,76% da receita base de cálculo (R\$187.294.495,53), percentual inferior ao piso de 25% definido no art. 212 da Constituição da República. Relatou a glosa de despesas pagas com a utilização da conta Caixa, no valor de R\$13.659.964,45 e recomendou o uso correto de fontes a partir do exercício de

2016, conforme parâmetros utilizados no SICOM e estabelecidos na INTC n.º 05/11. Por fim recomendou que a movimentação de recursos destinados a MDE seja realizada em conta bancária específica, nos termos do disposto nos §§ 6º e 8º do art. 1º da INTC n.º 13/08.

O jurisdicionado afirmou que a aplicação na MDE, conforme comprovado pela unidade técnica deste Tribunal foi de 27,05%. Contestou a imputação de pagamento de despesas pela conta Caixa e atribuiu a impropriedade detectada à falha no preenchimento das Ordens de Pagamento, pois, ao se utilizarem o aplicativo BB PAG e ou Transferências Bancárias (ex. folha de pagamento), os pagamentos foram classificados pelo setor de contabilidade como pagamento em dinheiro, deixando-se de registrar a informação do código da fonte de recursos do ensino (101/201). Informou que, a partir do exercício de 2016, a prática foi corrigida (fls. 163/170).

Em análise da defesa, a unidade técnica requereu à Administração, via e-mail, cópias das planilhas relacionadas aos pagamentos realizados. Devido ao grande volume de documentos gerados, foram acostados aos autos somente a Relação de Empenhos. Confirmado que as despesas relacionadas coincidiam com as glosadas e se referiam, em sua maioria, à folha de pagamento dos servidores da educação, a obrigações patronais pertinentes e que haviam sido quitadas via transferência bancária da conta n.º 75.000-X, identificada no SICOM como fonte de recurso 101 (fls. 542/547), seu cômputo foi deferido. Dessa forma, os gastos com a MDE foram alterados para R\$50.663.298,07, equivalentes a 27,05% da receita base de cálculo (fl. 504v).

Ante os documentos apresentados, acorde como o exame técnico, concluo que a aplicação em MDE deu-se em conformidade com o piso fixado na Constituição da República.

2.4. Aplicação insuficiente nas ações e serviços públicos de saúde (fls. 09v/11)

Ao analisar as despesas realizadas com as ações e serviços públicos de saúde - ASPS, o órgão técnico apurou aplicação (R\$16.864.406,47) equivalente a 9% da receita base de cálculo (R\$187.294.495,53), percentual inferior ao piso de 15% fixado no art. 198, § 2º, III, da Constituição da República. Relatou a impugnação de despesas pagas por meio da conta Caixa, no valor de R\$38.311.323,45 e recomendou a discriminação correta das fontes a partir do exercício de 2016, conforme parâmetros utilizados no SICOM e estabelecidos na INTC n.º 05/11, alterada pela INTC n.º 15/11 e Comunicado SICOM n.º 35/14. Relatou, ainda, inexistir valor residual a ser aplicado referente a exercício anterior, nos termos do art. 25, *caput*, da Lei Complementar n.º 141/12.

O defendente discordou do exame técnico e afirmou que os gastos com as ASPS totalizaram R\$47.577.334,44, correspondentes a 25,40% da receita base de cálculo, aplicação superior em R\$19.483.160,11 ao piso constitucional.

Conforme relatado quanto às despesas com a MDE, o responsável afirmou que os pagamentos não computados relacionados à conta Caixa referem-se a Ordens de Pagamento com a utilização do aplicativo BB PAG e ou Transferências Bancárias, como no caso de folhas de pagamento (fls. 170/176).

Para complementar a análise a ser realizada, a unidade técnica requereu à Prefeitura, via e-mail, cópias das planilhas relacionadas aos pagamentos realizados. Devido ao grande volume de documentos gerados, foram acostados aos autos somente a Relação de Empenhos. Ao verificar que as despesas relacionadas coincidiam com as glosadas e se referiam, em sua maioria, à folha de pagamento dos servidores da saúde, às obrigações patronais pertinentes e que haviam sido quitadas via transferência bancária das contas n.ºs 75.030-1 e 58.158-5, identificadas no SICOM como relativas à fonte de recurso 102 (fls. 548/560), foram computados os dispêndios, alterando-se os gastos com a ASPS para R\$55.175.729,02, equivalentes ao percentual de 29,46% da receita base de cálculo (fls. 505/506v).

Ante os documentos apresentados, acorde com o exame técnico, concluo que a aplicação do município em ASPS (29,46%) foi superior ao piso constitucional (15%).

3. Considerações finais

Verifiquei, a partir da informação técnica, o cumprimento dos índices legais e constitucionais referentes aos limites das despesas com pessoal (47,30%, pelo município, e de 46,28% e 1,02% pelos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente), bem como do previsto no art. 29-A da Carta da República acerca do repasse ao Poder Legislativo (2,89%).

A unidade técnica também destacou a autorização para abertura de créditos em percentual superior a 30% do orçamento aprovado, e sugeriu recomendar ao Chefe do Executivo a adoção de medidas que aprimorem o planejamento municipal e, ao Poder Legislativo, evitar a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, que podem distorcer o orçamento (fl. 03).

O jurisdicionado contestou a recomendação da unidade técnica, afirmou que o município observa o disposto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar n.º 101/00 e realiza ação planejada e transparente. Destacou que, na proposta orçamentária enviada ao Poder Legislativo, a suplementação de créditos foi fixada até o limite de 20% da despesa total fixada (Lei n.º 5.920/14), e que, posteriormente, em face da exigência deste Tribunal de detalhamento, na LOA, até o elemento da despesa, elevou-se tal percentual para 35% (Lei n.º 6.083/15). Fez referência à Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163/01 (art. 6º e §5º do art. 3º), na qual se faculta o desdobramento suplementar ao nível de elemento de despesa, e reafirmou que tais exigências dificultam a execução orçamentária (fls. 115/119).

O órgão técnico reiterou a recomendação inicial e destacou que, embora não haja limitação legal para o percentual de suplementação, a excessiva alteração pode desfigurar o orçamento, destacando a jurisprudência desta Corte, exemplificada nos Processos n.ºs 872.584 de 02/02/12 e 872.358 de 11/09/12 (fl. 499v).

Relativamente às recomendações do órgão técnico, não desconheço que, de fato, a autorização para suplementação orçamentária, consignada na própria Lei Orçamentária Anual, em percentual elevado, é preocupante, pois, mediante novas leis autorizativas, pode haver modificação substancial da lei de meios, prática que desafia o princípio do planejamento orçamentário.

Saliento, todavia, que as alterações orçamentárias têm a sua matriz na Constituição da República (§ 8º do art. 165, e incisos V, VI e VII, do art. 167) e na Lei de Direito Financeiro n.º 4.320/64 (inciso I do art. 7º, e arts. 42 e 43) e, como peça de planejamento governamental, o orçamento não é estático, mas modificável, segundo necessidades conjunturais que vão ao encontro do interesse público. Logo, para proceder a ajustes setoriais necessários, principalmente em relação às despesas não contingenciáveis, os gestores estão autorizados constitucionalmente a promover modificações, com inclusão e exclusão de programações orçamentárias.

Em consulta ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, averiguei não ter havido inspeção ordinária no município no exercício ora analisado.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, em face da abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, no valor de R\$6.174.112,75, dos quais R\$5.058.002,36 foram executados (82%), em afronta ao disposto no art. 43 da Lei n.º 4.320/64 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.º 101/00, manifesto-me, fundamentado nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar

n.º 102/08, por emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de responsabilidade do Prefeito Antônio Silva, do Município de Varginha, relativas ao exercício de 2015.

Observados os procedimentos insertos no art. 239 do Regimento Interno, as anotações e cautelas de praxe, archive-se o processo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas de responsabilidade do Prefeito Antônio Silva, do Município de Varginha, relativas ao exercício de 2015, com fundamento nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08, tendo em vista a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, no valor de R\$6.174.112,75, dos quais R\$5.058.002,36 foram executados (82%), em afronta ao disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/00. Observados os procedimentos insertos no art. 239 do Regimento Interno, as anotações e cautelas de praxe, archive-se o processo.

Plenário Governador Milton Campos, 3 de dezembro de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA

Presidente

HAMILTON COELHO

Relator

(assinado digitalmente)

FG

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 de
Deliberações e Jurisprudência