

PEDIDO DE REEXAME N. 1007832

Recorrente: Wilson Marega Craide

Órgão: Prefeitura Municipal de Piumhi

Processo referente: Prestação de Contas do Executivo Municipal n. **958815**

Procuradores: Evandro D'Agostini Boari - OAB/MG 117.339, Fernanda Maia - OAB/MG 106.605, Jéssica Cristine Andrade Gomes - OAB/MG 174.178, Jordânia Ferreira dos Santos - OAB/MG 169.906, Leonardo Spencer Oliveira Freitas - OAB/MG 97.653, Luís André de Araújo Vasconcelos - OAB/MG 118.484, Maila Ranielli Costa de Sousa - OAB/MG 180.974, Marcelo Souza Teixeira - OAB/MG 120.730, Thamires Isabella Pena Bramante - OAB/MG 183.373

MPTC: Cristina Andrade Melo

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

EMENTA

PEDIDO DE REEXAME. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. CONHECIMENTO. MÉRITO. ABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS SEM RECURSOS DISPÓNÍVEIS – ART. 43 DA LEI N. 4.320/64 C/C PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR N. 101/00. IRREGULARIDADE SANADA. PROVIMENTO. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. O *caput* do art. 43 da Lei n. 4.320/64 preceitua que a abertura de créditos adicionais autorizados no orçamento ou em leis específicas, depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer às despesas.
2. Os recursos disponíveis para a abertura dos créditos suplementares e especiais dependem do superávit financeiro, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, do excesso de arrecadação no exercício, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei e, ainda, do produto de operações de crédito autorizadas, conforme art. 43, § 1º, I, II, III e IV, da Lei n. 4.320/64.
3. O superávit financeiro oriundo dos recursos não vinculados poderá ser utilizado para cobrir os créditos suplementares/especiais que foram abertos no exercício, utilizando-se a fonte excesso de arrecadação, porém sem a existência desse recurso suficiente, concluindo-se pelo atendimento ao art. 43 da Lei n. 4.320/64, c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

7ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 14/03/2019

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Sr. Wilson Marega Craide, Prefeito Municipal de Piumhi, à época, em face da decisão prolatada pela Segunda Câmara na sessão de 23/6/16, que emitiu parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo gestor, nos autos da Prestação de Contas Municipal n. 958815, exercício de 2014 – fl. 9.

No arrazoado, às fls. 1 a 6, o recorrente insurge-se contra a decisão da Segunda Câmara, constante às fls. 61 a 64 dos autos da Prestação de Contas n. 958815, que se posicionou pela rejeição das contas, em face **da abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos financeiros disponíveis, no valor de R\$1.408.603,29, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/00.**

A unidade técnica, às fls. 11 a 15, manifestou-se pela manutenção da decisão prolatada pela Segunda Câmara, tendo em vista que os documentos e as justificativas apresentadas pelo recorrente não foram suficientes para sanar a irregularidade.

O Ministério Público de Contas, às fls. 20 e 21, em parecer da lavra da Procuradora Cristina Andrade Melo, opinou pelo desprovimento do presente recurso, mantendo o parecer pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da LC n. 102/08.

É o breve relatório.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Concedo a palavra à Procuradora, por 15 minutos, nos termos do §1º do art. 191 do Regimento Interno.

ADVOGADA JORDÂNIA FERREIRA DOS SANTOS:

Cumprimento o Excelentíssimo Senhor Presidente, os demais Conselheiros, o representante do Ministério Público e os demais presentes.

Como bem relatado, o pedido de reexame versa sobre a rejeição das contas do município de Piumhi, relativa ao exercício de 2014, por suposta inobservância da Consulta n. 932477 de 2014, que determina a observância da segregação das fontes para abertura de créditos suplementares.

A princípio, chamo atenção para o fato de que essa orientação da consulta foi firmada apenas em 19 de novembro de 2014, quer dizer, no final do exercício financeiro. Os fatos aqui apreciados já haviam se consolidado. Neste sentido, chamo a atenção para o disposto no art. 2º, inciso XIII, da Lei n. 9784 de 1999, a Lei do Processo Administrativo que determina que é vedada a aplicação retroativa de nova interpretação.

O STJ já firmou esse entendimento no sentido de que, havendo fato a ser punido, é impossível aplicação de entendimento novo, retroativo, para essa punição. Nesse sentido, não poderia, com a devida vênia, este Tribunal, punir o gestor supostamente em observar um entendimento que só veio a se firmar em momento posterior aos fatos. Em momento posterior à abertura dos créditos suplementares.

Também no sentido dessa consulta, trago informação de que na prestação de contas n. 1046830, relativa ao exercício financeiro de 2017, do município de Arcos, este Tribunal proferiu recomendação no sentido da necessidade de observância da consulta n. 832477, nos seguintes termos. Peço vênia para citar o trecho da recomendação: recomenda-se ao gestor a observância da Consulta n. 932477 de 2014 deste Tribunal de Contas que veda a abertura de créditos adicionais, utilizando recursos de fontes distintas, excetuando as originadas do FUNDEB, fonte 118, 218, 119, 219 e das aplicações constitucionais de ensino.

Neste ponto, eu chamo a atenção para o fato de que os créditos suplementares questionados no parecer deste Tribunal se referem, em sua maioria, à aplicação no Fundeb e a aplicações relacionadas a ensino e saúde. O montante informado no relatório do Relator, deste montante mais de 50% foram relativos a recursos de atenção básica, fora os relacionados ao Fundeb e à educação. Então, retirando essas exceções, o montante que sobrou desta apontada irregularidade é insignificante em relação à receita estimada, naquela época, para o exercício, no município. Nesse sentido, eu cito a jurisprudência desta Corte na prestação de contas n. 1012917 e também na prestação de contas n. 1012974, no sentido de que não se mostra razoável ou proporcional punir com a rejeição das contas – uma punição tão severa – quando a falha é insuficiente para macular toda a prestação de contas. Não houve, então, a caracterização da lesão jurídica material versada no art. 43.

Por fim, eu preciso salientar que a unidade técnica não apontou desequilíbrio nas contas, mesmo com o suposto descumprimento da segregação das fontes. E aqui eu chamo a atenção também para um outro precedente deste Tribunal, exarado nos autos da prestação de contas n. 988106 do exercício de 2015, referente ao município de Natércia, em que o TCE adotou entendimento pela aprovação das contas quando não houver comprometimento do equilíbrio da execução orçamentária, o que é o caso: a unidade técnica não apresentou esta questão no relatório.

Esse fato, associado ao fato de que não há qualquer outra irregularidade nas contas, e que restou consignado no parecer pela rejeição que foram observados os limites de gastos com ensino, com saúde, com pessoal e o repasse de recursos à Câmara Municipal, isso é suficiente para afastar a rejeição das contas, aplicando-se também os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Não se justifica a aplicação de uma penalidade tão gravosa ao gestor, que é a rejeição das contas, quando ao fato pode ser aplicado o princípio da proporcionalidade, como já o foi em outras situações aqui na Corte.

Então, com essas considerações, pede-se que seja dado provimento ao pedido de reexame para que as contas, do exercício de 2014, do município de Piumhi sejam aprovadas.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Devolvo a palavra ao Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Da Admissibilidade do Recurso

O pedido de reexame é cabível contra decisão em sede de parecer prévio emitido sobre contas do governador ou de prefeito, devendo ser formulado no prazo de trinta dias contados da data da ciência do parecer prévio, em conformidade com o caput e o parágrafo único do art. 108 da lei orgânica deste Tribunal.

Nos termos da certidão de fl. 9, o responsável e seus procuradores foram intimados da decisão por meio da publicação no Diário Oficial de Contas de 17/3/17. A certidão informa ainda que a petição de recurso foi protocolizada em 17/4/17. Assim, observa-se que o presente recurso deu entrada nesta Corte dentro do prazo de 30 (trinta) dias, em atendimento à lei orgânica do Tribunal de Contas.

É cediço que a admissibilidade dos recursos se encontra sujeita ao cumprimento de determinados pressupostos objetivos, referentes ao recurso em si mesmo, e subjetivos, relacionados à pessoa do recorrente. Além de determinados pressupostos específicos, os recursos devem preencher os seguintes pressupostos objetivos: recorribilidade do ato decisório, tempestividade, singularidade, adequação e preparo¹.

Salienta-se que o recorrente é parte legítima, a teor das disposições contidas no art. 325 da norma regimental.

Ante o exposto e sendo o recurso próprio e tempestivo e a parte legítima, adoto entendimento pelo conhecimento do presente pedido de reexame.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Acolho a admissibilidade.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acolho.

¹ SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras Linhas de Direito Processual Civil. v. 3. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho.

ACOLHIDA A PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

2.2 Mérito

No mérito, às fls. 1 a 6, o recorrente, Sr. Wilson Marega Craide, Prefeito Municipal de Piumhi no exercício de 2014, alegou, em síntese, que ocorreu uma inconsistência na remessa do SICOM – módulo Acompanhamento Mensal e que os créditos foram abertos com base no excesso de arrecadação ocorrido no exercício, conforme quadro apresentado pelo Tribunal de Contas, às fls. 3v e 4 do Processo n. 958815.

Arguiu que a suposta irregularidade foi apontada devido a nova sistemática exigida por esta Casa, na qual a abertura dos créditos orçamentários fica atrelada à fonte de recursos, respeitando a sua origem. No entanto, o Comunicado SICOM n. 35 foi publicado em 3/12/14, e o Boletim n. 5, em 11/9/14.

Informou ainda que a LOA n. 2.153/13, alterada pela Lei n. 2.187/14, autorizou a abertura de créditos suplementares no valor de R\$40.722.316,20, sendo aberto por decretos o total de R\$33.210.877,96, não ocorrendo, em momento algum, o desrespeito às normas, limites e instruções que regem a matéria.

A LOA autorizou também um superávit financeiro de R\$7.569.376,99 e um excesso de arrecadação, no valor de R\$15.000.000,00, sendo que a abertura dos créditos especiais fora analisada pelos técnicos desta Casa por fonte de recursos.

Por fim, citou diversos processos de prestações de contas municipais que continham a mesma irregularidade apontada e que as contas foram aprovadas: Prestação de Contas de Arcos, Processo n. 965825, Prestação de Contas de Pimenta, Processo n. 958805, Prestação de Contas de Pains, Processo n. 965880, e Prestação de Contas de Corinto, Processo n. 958554.

A unidade técnica, às fls. 11 a 15, destacou que os argumentos do recorrente foram os mesmos apresentados em sua defesa por ocasião da prestação de contas, Processo n. 958815, com exceção dos paradigmas suscitados, tendo o mesmo postulado naquela época, inclusive, a substituição de dados no SICOM, fls. 27 a 29, tal como fez na peça recursal.

Quanto à argumentação de que o Comunicado SICOM n. 35 e o Boletim n. 5 foram publicados em 3/12 e 11/9/14, e por isso, a Corte não poderia exigir a sua aplicação em 2014 e, sim, nos exercícios seguintes, anuindo com a unidade técnica, não merece ser acolhida, uma vez que desde 2011 esta Corte já orientava os jurisdicionados sobre as alterações, quando editou normativos regulamentando a implantação e funcionamento do SICOM, bem como expediu orientações sobre a remessa dos instrumentos de planejamento e das informações

relativas à execução orçamentária e financeira por meio do SICOM, para instruir as respectivas prestações de contas anuais, conforme pode ser conferido nas Resoluções n. 7/11 e n. 16/12; nas Instruções Normativas n. 5/11 e n. 15/11, com suas alterações posteriores.

Com relação à matéria objeto da rejeição das contas, a unidade técnica verificou, ao consultar o site da Câmara Municipal de Piumhi, que os incisos I, II, III, do art. 2º da LOA n. 2153/13 foram alterados pela Lei n. 2.187/14, elevando-se o percentual de suplementação do orçamento, estipulado em R\$61.000.000,00, de 30% para 40% (I), incorporou o superávit financeiro e/ou saldo financeiro disponível em 2013, no valor de R\$7.569.376,99 (II), bem como autorizou a utilização do excesso de arrecadação apurado em 2014, de R\$15.000.000,00.

Assim, o montante de recursos que poderiam ser manejados no exercício foi elevado para R\$83.569.376,99. Com a autorização contida na LOA para suplementação por anulação de dotação, correspondente a 24.400.0000, tem-se a seguinte situação, conforme demonstrado pela unidade técnica:

Quadro de Créditos Suplementares Abertos

Fontes de recursos	Valores Autorizados (R\$)	Valores Abertos (R\$)	Saldos (R\$)
Anulação de dotações	24.400.000,00	19.085.700,00	5.314.300,00
Excesso de Arrecadação	15.000.000,00	10.400.000,00	4.600.000,00
Superávit Financeiro	7.569.376,99	3.725.177,96	3.844.199,03
Totais	46.969.376,99	33.210.877,96	13.757.499,03

Fonte: relatório técnico, à fl.13

Comparando o total de créditos abertos, R\$33.210.877,96, com o valor autorizado, R\$46.969.376,99, deduz-se que há ainda um saldo autorizado de R\$13.757.499,03.

Contudo, na análise dos créditos abertos, utilizando como recursos o excesso de arrecadação, e prevalecendo o critério fonte e destinação de recursos, nos termos do art. 8º, parágrafo único, da LRF, que veda expressamente a utilização de recursos vinculados a objeto diverso de sua vinculação, mesmo em exercício diferente ao do seu ingresso, verificou-se a abertura de créditos sem recursos disponíveis nas fontes 112, 119, 122, 124, 145, 146, 156 e 157, no total de R\$1.408.603,29, o que motivou a emissão do parecer prévio pela rejeição das contas.

Cumprе ressaltar que o inciso V do art. 167 da Constituição da República de 1988 estabelece que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Por sua vez, o *caput* do art. 43 da Lei n. 4.320/64 preceitua que a **abertura** dos créditos adicionais autorizados no orçamento ou em leis específicas, **depende** da existência de recursos disponíveis para ocorrer às despesas.

Os recursos disponíveis para a abertura dos créditos suplementares e especiais dependem do **superávit financeiro**, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, **do excesso de arrecadação no exercício**, **da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de**

créditos adicionais autorizados em lei e, ainda, **do produto de operações de crédito autorizadas**, conforme art. 43, § 1º, I, II, III e IV, da Lei n. 4.320/64.

Conforme o demonstrativo Disponibilidade de Caixa/SICOM e o Comparativo do Balanço Patrimonial/SIACE, juntados às fls. 32 e 33, verifica-se que o superávit financeiro do exercício anterior (Ativo Financeiro deduzido do Passivo Financeiro, na forma do § 2º do art. 43 da Lei n. 4.320/64), representou o valor de **R\$7.569.576,99**, sendo que R\$3.131.012,53 são recursos vinculados, ou seja, possui uma destinação específica, podendo ser utilizado somente para o fim que se destina.

A unidade técnica, em seu exame da prestação de contas, à fl. 4v. do Processo 958815, deduziu do valor do superávit do exercício anterior o montante de R\$3.725.177,96, em razão da abertura de créditos suplementares/especiais utilizando essa fonte de recursos, conforme demonstrativo Decretos para Abertura de Créditos Adicionais, à fl. 18 do processo de prestação de contas, restando um saldo de R\$3.844.399,03, que poderia acobertar os créditos abertos sem recursos, desde que esse valor não tenha uma destinação específica.

Assim, em consulta aos demonstrativos do SICOM (Decretos de Alterações Orçamentárias, Movimentação da Dotação Orçamentária e Disponibilidades Financeira) verifica-se que houve a abertura de créditos suplementares/especiais, com base no superávit financeiro, nas seguintes fontes de recursos:

Fontes de Recursos	Decretos – R\$					Total por fonte – R\$
	3354	3389	3398	3406	3419	
200		760.250,00		582.000,00	304.000,00	1.646.250,00
201		318.600,00	10.000,00	165.000,00	164.000,00	657.600,00
202		313.902,00	140.100,00	279.800,00	227.500,00	961.302,00
219	7.675,96					7.675,96
229				39.100,00		39.100,00
248				5.000,00	337.500,00	342.500,00
249				10.000,00	10.000,00	20.000,00
250				15.000,00		15.000,00
255				35.750,00		35.750,00
TOTAL	7.675,96	1.392.752,00	150.100,00	1.131.650,00	1.043.000,00	3.725.177,96

Quadro elaborado pelo Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, com base nos demonstrativos do SICOM

Disponibilidade Financeira Líquida em 31/12/13 X Créditos Abertos por Fonte de Recursos

Tipo de Recursos/Fontes	Disponibilidade em 31/12/13 – R\$ (A)	Créditos Abertos em 2014 – R\$ (B)	Saldo – R\$ (A – B)
Não vinculados (200)	6.044.776,98	1.646.250,00	4.398.526,98
Vinculados à Educação (201)	330.235,89	657.600,00	(327.364,11)
Vinculados ao FUNDEB (219)	7.675,96	7.675,96	0,00
Vinculados à Saúde (202 – 248 – 249- 250 – 255)	1.991.290,16	1.374.552,00	616.738,16
Outros Recursos Vinculados (229)	801.810,52	39.100,00	762.710,52

Total	9.175.789,51	3.725.177,96	5.450.611,55
-------	--------------	--------------	--------------

Quadro elaborado pelo Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, com base nos demonstrativos do SICOM (Disponibilidade Financeiras Líquidas e Decretos de Alterações Orçamentárias, fls. 32 a 43) e SIACE, fl. 44.

De acordo com a tabela há um saldo na conta de recursos não vinculados, de R\$4.398.526,98, porém, desse valor há que ser deduzido o passivo financeiro do exercício anterior, R\$1.639.930,16, não deduzidos, conforme análise do superávit financeiro, bem como o saldo negativo na fonte 201, R\$327.364,11, que se mostrou insuficiente para cobrir os créditos abertos, para a verificação da existência de recursos para cobrir os créditos adicionais abertos sem recursos.

Desta forma, apura-se o valor de **RS\$2.431.232,71**, suficiente para acobertar o valor dos créditos suplementares/especiais abertos sem recursos, no valor de **RS\$1.408.603,29**.

Pelo exposto, o superávit financeiro oriundo dos recursos não vinculados poderá ser utilizado para cobrir os créditos suplementares/especiais que foram abertos no exercício, utilizando-se a fonte excesso de arrecadação, porém sem a existência desse recurso suficiente, concluindo-se pelo atendimento ao art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III – CONCLUSÃO

Por tudo que dos autos consta, entendo, no **mérito**, pelo **provimento** do pedido de reexame, pois a irregularidade quanto à abertura de créditos sem recursos disponíveis foi sanada, modificando a decisão pela emissão de **parecer prévio pela aprovação das contas**, com fulcro no art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/08, na sessão da Segunda Câmara de 23/6/16, nos autos n. 958815 da prestação de contas do Município de Piumhi, exercício de 2014, de responsabilidade do Sr. Wilson Marega Craide.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Acolho a proposta.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Da mesma forma, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

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 do recurso, na preliminar; **II)** dar provimento ao pedido de reexame, no mérito, pois a irregularidade quanto à abertura de créditos sem recursos disponíveis foi sanada, modificando a decisão da sessão da Segunda Câmara nos autos da Prestação de Contas do Município de Piumhi de n. 958815, exercício de 2014, para a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de responsabilidade do Sr. Wilson Marega Craide, com fulcro no art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/08.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de março de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

SR/RB/mp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de __/__/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, __/__/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**