

Processo: 1031295

Natureza: PEDIDO DE REEXAME

Recorrente: Rodrigo Imar Martinez Riêra

Órgão: Prefeitura Municipal de Itajubá

Processo referente: 987156 – Prestação de Contas do Executivo Municipal

Procuradores: Aline Aguiar da Cruz - OAB/MG 166.758; Auack Natan Moreira de Oliveira Reis - OAB/MG 163.391; Gabriela Horta Bicalho Digenova - OAB/MG 86.048; Gabriela Santana Torga - OAB/MG 192.349; Helena Klein Silva de Castro - OAB/MG 51.021E; Izabella Bordini Catão - OAB/MG 168.364; Laura Teixeira de Sousa - OAB/MG 49.947E, Lorena Ribeiro de Carvalho Sousa - OAB/MG 168.242, Luísa Kawaoka Oliveira - OAB/MG 196.938/50.403E; Luiz Fernando Pimenta Peixoto - OAB/MG 154.394; Luíza Távora Oliveira - OAB/MG 192.762; Marcella Louro Laurenti - OAB/MG 159.278; Marcelo Augusto Pinto de Souza - OAB/MG 152.453, Marcos Ezequiel de Moura Lima - OAB/MG 136.164; Marcus Vinícius Amaral Júnior - OAB/MG 172.048; Mateus de Moura Lima Gomes - OAB/MG 105.880; Matheus Prates de Oliveira - OAB/MG 141.238; Natália Titton Murta Fortes - OAB/MG 168.726; Pedro Henrique Rocha Silva Fialho - OAB/MG 147.840, Sílvia Lima Xavier - OAB/MG 155.960; Sydney Goduardo Campos Filho - OAB/MG 122.293; Wederson Advincula Siqueira - OAB/MG 102.533

MPTC: Sara Meinberg

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

SEGUNDA CÂMARA – 13/2/2020

PEDIDO DE REEXAME. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRELIMINAR. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM RECURSOS DISPONÍVEIS. CONTROLE ORÇAMENTÁRIO POR FONTE DE RECURSO. MATÉRIA NÃO INSERIDA NO ESCOPO DE ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2015. PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA INSIGNIFICÂNCIA. PROVIMENTO AO RECURSO. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS.

Com fundamento nos princípios da isonomia, da segurança jurídica e da insignificância, bem como, por analogia, na jurisprudência deste Tribunal relativa ao empenho de despesas além dos créditos concedidos por fonte, a abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis por fonte, por si só, não deve ensejar a rejeição das contas do executivo municipal relativas ao exercício de 2015, uma vez que a análise dessa questão não se encontrava plenamente implantada no âmbito deste Tribunal e não fazia parte do escopo de análise das prestações de contas do Poder Executivo Municipal.

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 pedido de reexame, na preliminar, visto que foram atendidos os pressupostos de sua admissibilidade estabelecidos nos arts. 349 e 350 do Regimento Interno deste Tribunal;
- II) dar provimento, no mérito, ao recurso interposto pelo Senhor Rodrigo Imar Martínez Riêra, Prefeito do Município de Itajubá no exercício de 2015, para reformar a decisão proferida pela Segunda Câmara em 26/10/2017, nos autos da Prestação de Contas Municipal n. 987156, emitindo-se parecer prévio pela aprovação das contas do gestor, com fundamento no disposto no art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008 e no art. 240, inciso I, da Resolução TCEMG n. 12/2008, bem como na aplicação do princípio da insignificância;
- III) determinar a intimação do recorrente, por via postal, dando-se seguimento ao feito, cumprindo-se as disposições regimentais;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, da Resolução TCEMG n. 12/2008.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Victor Meyer e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Acolhida a proposta de voto.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de fevereiro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 7/11/2019**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Reexame apresentado pelo Sr. Rodrigo Imar Martinez Riêra, Prefeito Municipal de Itajubá à época, com o objetivo de modificar o parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2015, emitido pela Segunda Câmara em 26/10/2017, nos autos da Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 987.156, em razão da abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis, isto é, sem superávit financeiro nas fontes 212, 248, 250 e 256, no total de R\$ 737.104,88, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/1964, tendo sido executado deste montante o valor de R\$ 533.839,41, comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária no exercício.

O recorrente requereu, em síntese, às fls. 1 a 13, o conhecimento e provimento do recurso com a consequente modificação do parecer prévio quanto à abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis nas fontes 212, 248, 250 e 256, com a consequente aprovação das contas relativas ao exercício de 2015, sob a alegação de que a ocorrência imputada converge para uma falha formal, que não houve má-fé do gestor na prática de qualquer ato e que o fato não prejudicou materialmente a gestão orçamentária/financeira e mesmo fiscal daquele Município, cuja Administração Municipal agiu com responsabilidade fiscal.

Afirmou que, apesar de terem sido executados créditos adicionais suplementares sem recursos suficientes, o objetivo foi o reforço de dotações orçamentárias para fazer face aos compromissos assumidos diante da necessidade de atender ao interesse público, de caráter social, sobretudo nas áreas de saúde e assistência social. Evidenciou que, ao considerar os restos a pagar para apuração dos recursos disponíveis por fontes, a Unidade Técnica considerou tanto os restos a pagar processados quanto os não processados e alegou que para verificação do comprometimento do equilíbrio financeiro deveriam ser consideradas apenas as obrigações a pagar liquidadas.

No despacho à fl. 240, o Relator à época admitiu o recurso e encaminhou os autos à Unidade Técnica para exame e posterior encaminhamento ao Ministério de Contas para parecer conclusivo.

A Unidade Técnica, às fls. 242 a 244, analisou as justificativas e documentos anexados pelo recorrente e concluiu pelo não provimento do recurso, pois a legislação exige que o controle de superávit financeiro seja efetuado por fontes de recursos.

Em 24/07/2019, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, fl. 245.

O Ministério Público de Contas opinou, à fl. 247, preliminarmente, pelo conhecimento do presente Pedido de Reexame, e, no mérito, pelo não provimento do recurso, com a consequente manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito de Itajubá, referente ao exercício de 2015.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar de Admissibilidade

Preliminarmente, verifico que o recurso é próprio, pois pretende a reforma de parecer prévio emitido por este Tribunal, foi formulado por parte legítima, uma vez que o recorrente é o responsável pela prestação de contas do Município de Itajubá no exercício de 2015, é tempestivo e foi interposto uma única vez, consoante certidão passada pela Secretaria da Segunda Câmara, à fl. 239. Dessa forma, proponho o conhecimento do pedido de reexame, considerando que atendeu integralmente aos pressupostos estabelecidos nos arts. 349 e 350 do Regimento Interno deste Tribunal.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também de acordo.

FICA ACOLHIDA.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Mérito

No exame da Prestação de Contas n. 987.156, às fls. 270 a 272, a Segunda Câmara deste Tribunal emitiu Parecer Prévio pela rejeição das contas, em razão da abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis, isto é, sem superávit financeiro nas fontes 212, 248, 250 e 256, no total de R\$ 737.104,88, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/1964, tendo sido executado deste montante o valor de R\$ 533.839,41, comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária no exercício.

O recorrente requereu, às fls. 1 a 13, o conhecimento e provimento do recurso com a consequente modificação do parecer prévio para aprovação das contas relativas ao exercício de 2015. Em síntese, a alegação é de que apesar de terem sido executados créditos suplementares sem recursos suficientes, o objetivo foi o reforço de dotações orçamentárias para fazer face aos compromissos assumidos diante da necessidade de atender ao interesse público, de caráter social, sobretudo nas áreas de saúde e assistência social.

Afirmou que, ao considerar os restos a pagar para apuração dos recursos disponíveis por fontes, a Unidade Técnica considerou tanto os restos a pagar processados quanto os não processados, mas que para se verificar o comprometimento do equilíbrio financeiro deveriam ser consideradas apenas as obrigações de pagamento liquidadas e mencionou o art. 63 da Lei n. 4.320/1964, para embasar seus argumentos.

Diante do exposto, apresentou novo estudo para apuração do comprometimento financeiro por fontes, desconsiderando os valores de restos a pagar não processados, o que resultou no valor negativo de R\$ 747,54 a título de comprometimento financeiro. Assim, concluiu que restou descaracterizado o desequilíbrio orçamentário e financeiro no exercício, haja vista que para toda a despesa efetivamente processada havia suficiente disponibilidade financeira para acobertá-la.

Ainda, para corroborar com seus argumentos, com intuito de comprovar que não houve o desequilíbrio, apresentou tabela para demonstrar que as disponibilidades em 31/12/2015 (R\$ 1.417.357,89) eram suficientes para acobertar tanto os restos a pagar processados

(R\$ 74.188,37) como os não processados (R\$ 260.144,56), restando um saldo líquido em disponibilidades de R\$ 1.083.024,96. Por este quadro, demonstrou, que se analisando fonte por fonte, apenas a fonte 112/212 apresentou saldo negativo de R\$ 87,88, valor irrisório, que poderia ser enquadrado no princípio da insignificância.

Sustentou que o apontamento levantado é uma falha formal, que não prejudicou a gestão orçamentária/financeira do Município e que a Administração agiu com responsabilidade fiscal, considerando os resultados positivos dos dois primeiros exercícios da gestão de 2013 a 2016. Frisou, ainda, que os recursos disponíveis no exercício em análise, resultantes da soma entre a receita total arrecadada e o superávit financeiro do exercício anterior, foram superiores à despesa total empenhada, não havendo, por consequência, execução de créditos sem recursos e não ocorrendo desequilíbrio financeiro entre receitas e despesas.

Dessa forma, solicitou a reconsideração pelas justificativas apresentadas e afirmou que, se tal irregularidade ocorreu, foi resultante de controles equivocados das fontes de recursos indicadas para abertura de créditos adicionais, concluindo que não restou configurada má-fé na prática do gestor.

Ainda, para corroborar com seus argumentos, o recorrente informou que na defesa apresentada nos autos n. 987.156, o Município utilizou o superávit correspondente ao saldo bancário disponível em 31/12/2014 segregado na mesma fonte vinculada. Afirmou que tal procedimento foi efetuado levando em conta a Consulta n. 932.477 deste Tribunal.

Por fim, pontuou que o servidor público ou aquele que exerce função pública somente poderá ser responsabilizado se agir com dolo ou causar prejuízo ao erário, não tendo sido configurada no caso concreto a modalidade culposa ou dolosa.

A Unidade Técnica, às fls. 242 a 244v, após o exame das alegações do recorrente, apontou que o art. 43, § 2º, da Lei n. 4.320/1964 e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor público – 8ª edição (MCASP) estabelecem que os restos a pagar, tanto os processados quanto os não processados, compõem o passivo financeiro, não havendo qualquer instrução no sentido de desconsiderar os restos a pagar não processados para fins de apuração do passivo financeiro e, conseqüentemente, do superávit financeiro. Assim, afirmou que na verificação dos recursos disponíveis para a execução de créditos adicionais devem ser considerados os restos a pagar não processados, pois também constituem compromissos já assumidos pela Administração, sendo a falta de liquidação questão de lapso temporal, uma vez que os valores empenhados serão liquidados futuramente.

No que diz respeito à menção ao art. 63 da Lei n. 4.320/1964, a Unidade Técnica afirmou que tal dispositivo trata apenas do conceito de liquidação da despesa, sem abordar qualquer aspecto envolvendo os elementos de cálculo do superávit financeiro.

Quanto à alegação de não ter ocorrido desequilíbrio financeiro, a Unidade Técnica destacou que, de acordo com a Consulta n. 932.477 deste Tribunal, não basta somente verificar a situação financeira no Balanço Patrimonial, mas as fontes vinculadas de recursos. Afirmou que o fato das receitas totais arrecadadas serem superiores às despesas executadas por si só não indica a possibilidade de abrir créditos adicionais indiscriminadamente em qualquer fonte de recurso, devendo ser observado o superávit apurado em cada fonte individualmente.

Por fim, a Unidade Técnica esclareceu que a Consulta TCEMG n. 932.477 preceitua que não é permitida a abertura de crédito adicional utilizando-se de recursos de fontes distintas em razão dos vínculos estabelecidos na Lei Orçamentária Anual - LOA, salvo as exceções referentes à anulação e à suplementação entre si das dotações nas fontes 118/119 e 100/101/102, o que não ocorreu nas contas em exame.

Assim, concluiu pelo não provimento do recurso, pois a legislação exige que o controle de superávit seja efetuado por fontes de recursos.

O Ministério Público de Contas, à fl. 247, quanto ao mérito, concordou com a Unidade Técnica, no sentido de que não foram apresentadas justificativas e documentos capazes de promover a reforma da decisão recorrida.

Em que pesem os argumentos apresentados pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas, depois de analisar detidamente os fundamentos apresentados pelo recorrente, com a devida vênia, estou convencido de que este pedido de reexame deve ser provido, pelas razões que passo a expor.

Inicialmente, é preciso reconhecer que os mecanismos de controle adotados pela administração estão passando por diversas alterações que visam a padronização e o aprimoramento da contabilidade pública, como instrumento de uma gestão planejada, transparente e responsável.

Assim, alguns procedimentos contábeis, embora necessários para o fiel cumprimento da lei, estão sendo implantados paulatinamente, a fim de permitir que os entes controlados e os órgãos de controle possam se ajustar a tais exigências.

Nessa perspectiva, a Ordem de Serviço TCEMG n. 4/2016, que fixou o escopo de análise das prestações de contas anuais dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais referentes ao exercício de 2015, estabeleceu que o exame da abertura de créditos orçamentários ficaria adstrito ao cumprimento das disposições previstas nos incisos V e VII do art. 167 da Constituição da República e dos arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/1964, com a seguinte redação:

Art. 1º Os processos de prestação de contas anuais dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, referentes ao exercício de 2015, observarão, para fins de emissão de parecer prévio, os seguintes escopos:

[...]

V – cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320, de 17/03/64, na abertura de créditos orçamentários e adicionais.

Vale colacionar, ainda, o art. 167 da Constituição da República, na parte que trata da abertura dos créditos, e os arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/1964, os quais determinam, *in verbis*:

Art. 167. São vedados:

[...]

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

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

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

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

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

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

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Registre-se que não se desconhece que a Lei Complementar n. 101/2000, notadamente no art. 8º, parágrafo único, e no art. 50, inciso I, impõe aos entes públicos a necessidade do controle orçamentário por fonte de recursos.

Entretanto, conforme se depreende da leitura dos comandos da citada Ordem de Serviço, tais aspectos não estavam inseridos no escopo de análise das prestações de contas do exercício de 2015, o que, no meu entender, impossibilita a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas com fundamento nessa irregularidade.

Nesse sentido, em que pese nestes autos a controvérsia tratar da abertura de créditos orçamentários sem recursos disponíveis por fonte, por meio da analogia, destaco a decisão proferida pela Primeira Câmara deste Tribunal, por unanimidade, na Sessão de 11/6/2019, ao apreciar minha proposta de voto na Prestação de Contas n. 987729, nos termos do seguinte excerto:

Ressalto que, no exercício de 2015, o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000, que exige a utilização dos recursos vinculados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, não fez parte do escopo de análise definido na Ordem de Serviço TCEMG n. 4/2016.

Assim, em virtude do escopo de análise, entendo que a execução dos créditos orçamentários observou o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição da República e no art. 59 da Lei n. 4.320/1964.

Dessa forma, com a máxima vênia ao posicionamento do Relator, até mesmo por dever de coerência, filio-me ao entendimento de que, para fins de verificação da abertura ou da execução de créditos orçamentários referentes ao exercício de 2015, não se deve combinar a análise orçamentária por fonte de recursos, uma vez que o cumprimento do art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, só passou a integrar o escopo de análise das prestações de contas no exercício de 2016, nos termos da Ordem de Serviço TCEMG n. 1/2017. Nesse contexto, entendo que a manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas poderá representar uma ofensa aos princípios da segurança jurídica e da isonomia.

Não obstante, cumpre mencionar, ainda, que os valores dos créditos abertos sem recursos disponíveis e executados, utilizando o superávit financeiro nas fontes 212, 248, 250 e 256, foram R\$ 737.104,88 e R\$ 533.839,41, o que representou, respectivamente, apenas 0,37% e 0,27% dos créditos concedidos (R\$ 197.367.476,72). Portanto, no caso, entendo que é cabível a adoção do princípio da insignificância e, por conseguinte, a desconsideração da irregularidade.

Pelas razões expostas, proponho o provimento do recurso interposto pelo Sr. Rodrigo Imar Martinez Riêra, Prefeito do Município de Itajubá no exercício de 2015, para modificar o Parecer Prévio emitido pela Segunda Câmara nos autos 987.156, Prestação de Contas do

Executivo Municipal do exercício de 2015, e aprovar as contas, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008.

Por fim, gostaria de deixar registrado o meu entendimento sobre a necessidade de controles contábeis mais rigorosos. Apesar de considerar que, no caso dos autos, a abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis por fonte não deve ensejar a rejeição das contas, reputo o controle por fontes essencial para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos, uma vez que esse mecanismo permite identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos e a destinação dos recursos, contribuindo para a sua correta destinação.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em preliminar, proponho o conhecimento do pedido de reexame, visto que foram atendidos os pressupostos de sua admissibilidade.

No mérito, proponho que seja dado provimento ao recurso interposto pelo Sr. Rodrigo Imar Martinez Riêra, Prefeito do Município de Itajubá no exercício de 2015, para reformar a decisão proferida pela Segunda Câmara em 26/10/2017, nos autos da Prestação de Contas Municipal n. 987156, emitindo-se parecer prévio pela aprovação das contas do gestor, com fundamento no disposto no art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008, e no art. 240, inciso I, da Resolução TCEMG n. 12/2008.

Intime-se o recorrente, por via postal, e dê-se seguimento ao feito, cumprindo-se as disposições regimentais.

Após, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, da Resolução TCEMG n. 12/2008.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista, também.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADORAR MARCÍLIO BARENCO.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS SEGUNDA CÂMARA – 13/2/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Senhor Rodrigo Imar Martinez Riera, ex-prefeito do Município de Itajubá, em face do parecer prévio pela rejeição das contas emitido pela Segunda Câmara na sessão do dia 26/10/17, nos autos de Prestação da Contas do Executivo Municipal n. 987.156, relativa ao exercício de 2015, de relatoria do conselheiro José Alves Viana.

Nos termos do parecer prévio, as contas foram rejeitadas em razão da abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis nas fontes 212, 248, 250 e 256, a qual comprometeu o equilíbrio da execução orçamentária no exercício.

Na sessão de 07/11/19, o conselheiro substituto Adonias Monteiro apresentou proposta de voto pelo provimento do recurso e pela reforma do parecer prévio pela rejeição das contas, nos seguintes termos:

Pelas razões expostas, proponho o provimento do recurso interposto pelo Sr. Rodrigo Imar Martinez Riêra, Prefeito do Município de Itajubá no exercício de 2015, para modificar o Parecer Prévio emitido pela Segunda Câmara nos autos 987.156, Prestação de Contas do Executivo Municipal do exercício de 2015, e aprovar as contas, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008.

Por fim, gostaria de deixar registrado o meu entendimento sobre a necessidade de controles contábeis mais rigorosos. Apesar de considerar que, no caso dos autos, a abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis por fonte não deve ensejar a rejeição das contas, reputo o controle por fontes essencial para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos, uma vez que esse mecanismo permite identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos e a destinação dos recursos, contribuindo para a sua correta destinação.

Em seguida pedi vista do processo.

É o relatório no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A Segunda Câmara deste Tribunal, na sessão do dia 26/10/17, emitiu parecer prévio pela rejeição das contas de responsabilidade do Senhor Rodrigo Imar Martinez Riera, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis, no valor de R\$737.104,88 (setecentos e trinta e sete mil cento e quatro reais e oitenta e oito centavos), dos quais R\$533.839,41 (quinhentos e trinta e três mil oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e um centavos) foram executados, comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária no exercício de 2015.

A Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas, após apreciarem as razões apresentadas pelo defêdente, concluíram pelo não provimento do recurso, uma vez que não foram apresentadas justificativas e documentos capazes de viabilizar a reforma da decisão recorrida, especialmente “pois a legislação exige que o controle de superávit seja efetuado por fonte de recursos”.

O relator do processo, no entanto, propôs a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, tendo em vista que a Ordem de Serviço TCEMG n. 04/2016, que fixou o escopo de análise das prestações de contas anuais dos chefes dos Poderes Executivos Municipais referentes a 2015, não previu que o exame do cumprimento do disposto nos arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64 seria realizado conjuntamente com o previsto no art. 8º, parágrafo único, e art. 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso inviabilizaria, portanto, “a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas com fundamento nessa irregularidade” (fl. 251).

Ressaltou, ainda, que “os valores dos créditos abertos sem recursos disponíveis e executados, utilizando o superávit financeiro nas fontes 212, 248, 250 e 256, foram R\$737.104,88 e R\$533.839,41, o que representou, respectivamente, apenas 0,37% e 0,27% dos créditos concedidos (R\$197.367.476,72). Portanto, no caso, entendo que é cabível a adoção do princípio da insignificância e, por conseguinte, a desconsideração da irregularidade” (fl. 251v).

Cumprе esclarecer, primeiramente, que o parágrafo único do art. 8º da LRF dispõe que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. No inciso I do art. 50, a mesma Lei exige que a disponibilidade de caixa conste de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. Portanto, é imprescindível identificar a origem e a destinação dos recursos arrecadados.

A classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos tem o objetivo de identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos, de indicar se os recursos são vinculados ou não e, no caso dos vinculados, de especificar a sua finalidade. É por meio do orçamento que essas fontes são associadas a determinadas despesas a fim de evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos. Esse mecanismo promove a integração entre a receita e a despesa, contribuindo para o atendimento do disposto no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50 da LRF.

Nesse contexto, a instituição do controle orçamentário por fonte visou possibilitar o controle dos recursos vinculados, pois estes somente podem ser considerados como disponibilidade para as despesas afetas à sua própria finalidade.

A partir da implantação do SICOM, em atendimento ao parágrafo único do art. 8º e ao inciso I do art. 50 da Lei Complementar n. 101/00 – LRF, que impôs aos entes públicos a necessidade do controle da execução orçamentária por fonte de recursos, esta Corte de Contas, buscando o aprimoramento da fiscalização da execução orçamentária, desde o ingresso, o comprometimento e até a saída dos recursos, passou a exigir o controle da execução orçamentária por fonte de recursos, nos termos das instruções normativas do exercício de 2014 e seguintes.

Todavia, cumpre salientar que, embora a exigência quanto ao envio de informações observando o disposto nos arts. 8º, parágrafo único, e 50, I, da LRF tenha sido introduzida em 2014, com a migração do exame das contas do SIACE/PCA para o SICOM, o controle exercido pelo Tribunal para fins de emissão do parecer prévio não acompanhou necessariamente essa mesma cronologia.

Nos autos do Pedido de Reexame n. 1047747, relativo à prestação de contas anual do prefeito de Alto Rio Doce relativa o exercício de 2015, ao apreciar apontamento atinente ao descumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64, pude concluir, a partir da análise do teor das ordens de serviço de 2014 a 2017, que:

(...), resta evidente que, no exercício de 2015, não estava estabilizado, no âmbito desta Corte, o entendimento a respeito da forma de análise do cumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64, de modo que a solução mais consentânea com os princípios da segurança jurídica, da isonomia, da razoabilidade e da equidade é a de não rejeitar as contas quando a despesa empenhada total não ultrapassar o valor global dos créditos concedidos. Até porque essa alteração é tão significativa que muda uma situação de regularidade prevalente até então, para uma situação ensejadora da rejeição das contas, sendo razoável a concessão de prazo para que os gestores se adéquem à nova sistemática adotada pelo Tribunal.

Em face do exposto, para efeito de emissão de parecer prévio, considero o exame realizado com base no valor global dos créditos concedidos em relação ao total da despesa realizada, mediante o qual a Unidade Técnica constatou que as despesas empenhadas (R\$19.285.849,57) não superaram os créditos totais concedidos (R\$21.400.000,00).

Observe-se, no entanto, que a razão por mim apresentada para, naquele caso concreto, manifestar-me pela aprovação das contas não foi o fato de haver ou não previsão expressa na ordem de serviço a respeito da aplicabilidade dos arts. 8º, parágrafo único, e 50, I, da LRF, mas sim o fato de não estar estabilizado o entendimento a respeito da forma de análise do cumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64, tendo citado inclusive precedentes que indicam a existência de controvérsia nesse aspecto.

Um dos fatores que me levaram à conclusão de que, em 2015, não estava estabilizada a forma de análise quanto ao cumprimento do disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/64 foi o fato de, em exercícios anteriores a análise ter sido realizada considerando o empenhamento global de despesas em relação ao total dos créditos concedidos, e não por fonte. É preciso ressaltar que, mesmo nas contas de 2015, a Unidade Técnica avaliava o cumprimento do referido dispositivo sob as duas formas, observando o empenhamento global e por fonte de recursos.

Além disso, um fator decisivo foi o fato de a Ordem de Serviço n. 01/17, que fixou o escopo para exame das contas de 2016, ter passado a prever expressamente que a análise da abertura de créditos adicionais (arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64) ocorreria por fonte de recurso, ou seja, observando o disposto no art. 8º da LRF, enquanto o exame do empenhamento de despesas (art. 59 da referida lei) foi excluído dessa previsão, *in verbis*:

Ordem de Serviço n. 01/17

Art. 1º Para fins de emissão de parecer prévio, será examinado no processo de prestação de contasanual do chefe do Poder Executivo Municipal, referentes ao exercício financeiro de 2016, o seguinte escopo:

(...)

V – cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da Constituição da República e nos arts. 42, 43, c/c com o art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000, e no art. 59 da Lei n. 4.320, de 1964, para abertura de créditos orçamentários e adicionais;

Embora a previsão na Ordem de Serviço não seja, a meu ver, por si só, fundamento para que a análise não possa ser realizada por fonte, o fato de a norma excluir expressamente a observância do art. 8º da LRF da análise do cumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64 não pode ser ignorado, por demonstrar que havia controvérsia quanto à análise por fonte de recursos nesse aspecto. Em outras palavras, se não houvesse controvérsia no exercício de 2015 a respeito da forma de exame do cumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64 não haveria razão para o tratamento diferenciado conferido pelo normativo que fixou o escopo de análise das prestações de contas do exercício subsequente.

Por fim, considerei a existência de decisões do próprio Tribunal no sentido de que, para as contas de 2014 e 2015, o cumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64 seria aferido a partir do exame global dos créditos concedidos (Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 987.729, apreciada pela Primeira Câmara na sessão de 11/06/19, e Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 1.040.748, apreciada pela Segunda Câmara na sessão de 05/12/19).

Infere-se, portanto, que a conjugação desses três fatores é que foi determinante para que, em nome da segurança jurídica, da isonomia, da razoabilidade e da equidade, entendesse por não rejeitar as contas quando a despesa empenhada total não ultrapassasse o valor global dos créditos concedidos no exercício de 2015.

No presente caso, seria necessário verificar se esses mesmos requisitos estão presentes para justificar que a análise do cumprimento do disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 não seja realizada por fonte de recursos.

Ocorre, no entanto, que a análise dos autos permite constatar que, de fato, o valor dos créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis é insignificante, o que afasta a própria tipicidade material da conduta, a qual não acarreta lesão ao bem jurídico tutelado, sendo ínfima a sua repercussão no mundo jurídico.

Isso porque o valor dos créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis que foram efetivamente executados corresponde a 0,27% do total dos créditos concedidos (R\$197.367.476,72) e a 0,32% do total da despesa liquidada (R\$168.197.193,81).

Nesse cenário, acolho a proposta de voto do relator quanto à emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, mas adoto como fundamento exclusivo o reconhecimento do princípio da insignificância.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, acolho a proposta de voto do relator e, por conseguinte, dou provimento ao pedido de reexame, razão pela qual voto pela reforma da deliberação proferida pela Segunda Câmara em 26/10/17, com a emissão de novo parecer prévio pela aprovação das contas, em razão do reconhecimento da aplicação, ao caso concreto, do princípio da insignificância.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

O Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, ao fundamentar sua proposta de voto pelo provimento do recurso e reforma da decisão proferida, com a consequente aprovação das contas, manifestou-se no sentido de que, “(...) para fins de verificação da abertura ou da execução de créditos orçamentários referentes ao exercício de 2015, não se deve combinar a análise orçamentária por fonte de recursos, uma vez que o cumprimento do art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, só passou a integrar o escopo de análise das prestações de contas no exercício de 2016, nos termos da Ordem de Serviço TCEMG n. 1/2017.”.

Não acompanho esse entendimento do Conselheiro Adonias Monteiro, haja vista que, desde a INTC n. 05/2011 se é exigida a elaboração do orçamento por fonte de recursos.

E para o exercício de 2012 e seguintes, mediante alteração da INTC n. 05/2011, por meio da INTC n. 15/2011, foi estabelecido que tais códigos deveriam ser observados quando da elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2012 e seguintes.

Já em 2015, foram estabelecidas diretrizes para a prestação de contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal por meio da INTC n. 02/2015.

Assim, em que pese não constar a verificação do cumprimento do art. 167, inciso V, da CR/88 e do art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64, por Fonte de Recurso, na Ordem de Serviço n. 04/2016, este Tribunal já vinha exigindo a adoção da fonte de recursos desde o exercício de 2012 por meio de suas INTC's.

Lado outro, **acolho a proposta de voto** do Conselheiro substituto quanto à aplicação do princípio da insignificância no presente caso, uma vez que restou demonstrado que os créditos **abertos e executados** sem recursos disponíveis corresponderam a **0,37% e 0,27%** dos créditos concedidos, respectivamente (Fontes 212, 248, 250 e 256).

Diante do exposto, acompanho o Conselheiro substituto Adonias Monteiro pelo provimento ao Pedido de Reexame para reformar a decisão proferida por esta Segunda Câmara, emitindo-se parecer pela aprovação das contas do Município de Itajubá, relativas ao exercício de 2015, de responsabilidade do Senhor Rodrigo Imar Martinez Riêra, adotando como fundamento exclusivo, assim como o Conselheiro Cláudio Terrão, em seu voto-vista, o reconhecimento do princípio da insignificância.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES)

*** * *