

Processo: 1072030
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora
Exercício: 2018
Responsáveis: Bruno de Freitas Siqueira (1º/1/2018 a 5/4/2018) e Antônio Carlos Guedes Almas (6/4/2018 a 31/12/2018)
Procurador: Leonardo Guedes de Carvalho, OAB/MG 67.539
MPTC: Procuradora Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO



SEGUNDA CÂMARA – 7/3/2023

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. DESPESAS EMPENHADAS E CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. REGULARIDADE. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. A apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo Prefeito no período.
2. Despesa empenhada superior ao respectivo crédito orçamentário em, aproximadamente, 0,0004% da totalidade da despesa empenhada, devido à reduzida expressão monetária correspondente à irregularidade, não representa ofensa grave ao bem jurídico protegido pela regra descrita no art. 59 da Lei n.4.320/1964, aplicando-se, *in casu*, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas de responsabilidade dos Prefeitos Bruno de Freitas Siqueira e Antônio Carlos Guedes Almas, prefeitos do Município de Juiz de Fora, nos períodos de 1º/1/2018 a 5/4/2018 e 6/4/2018 a 31/12/2018, respectivamente, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Complementar n.102/2008, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, assim como aos critérios de materialidade e relevância, insculpidos nas normas de auditoria do setor público e no parágrafo único do art. 226 do Regimento Interno, tendo em vista que as despesas empenhadas que excederam os créditos orçamentários no montante de R\$6.191,91, em afronta aos ditames do art. 59 da Lei n.4.320/1964, representaram, aproximadamente, apenas 0,0004% da totalidade da despesa empenhada (R\$1.625.143.359,22), não causando gravame à equação financeira do ente, e que os demais itens examinados nos autos obedeceram à legislação de regência;

- II)** recomendar ao gestor que:
- a)** adote os meios indispensáveis para aprimoramento do controle dos empenhos efetuados, a fim de assegurar-se da existência de dotação orçamentária suficiente para realização da despesa;
 - b)** seja observada, nos decretos de alterações orçamentárias, a compatibilidade entre as fontes de recursos, nos termos mencionados no parecer emitido na Consulta n.932.477;
 - c)** atente-se para os parâmetros definidos no SICOM relativamente ao controle e acompanhamento da execução orçamentária, assim como às orientações contidas no Comunicado n.35/2014, deste Tribunal, quanto às despesas que compõem a aplicação constitucional na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPs;
 - d)** envide esforços para que sejam atingidos os objetivos estabelecidos na legislação de regência para as Metas 01-A, cujo prazo expirou-se em 2016, e 01-B, com prazo a expirar no exercício de 2024, promovendo a remessa tempestiva dos dados necessários à análise;
- III)** determinar ao Prefeito que mantenha organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e / ou auditoria e, aos responsáveis pelo controle interno, que comuniquem a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária; e
- IV)** determinar, por fim, que observados os procedimentos insertos no art. 239 do Regimento Interno, bem como as anotações e cautelas de praxe, seja arquivado o processo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 7 de março de 2023.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 7/3/2023



CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade dos Prefeitos Bruno de Freitas Siqueira e Antônio Carlos Guedes Almas (gestores nos períodos, respectivamente, de 1º/1/2018 a 5/4/2018 e 6/4/2018 a 31/12/2018), do Município de Juiz de Fora, relativa ao exercício de 2018.

O órgão técnico constatou impropriedades que motivaram a abertura de vista ao responsável, conforme “Relatório de Conclusão PCA” (peça n.17, arquivo n.2192661).

Citados, os jurisdicionados acostaram defesas (peças n.ºs 47 e 53) e documentos aos autos, ensejando nova análise por parte da unidade técnica (peça n.72, arquivo n.2895166).

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou por emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalva, nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar n.102/2008, sem prejuízo da expedição das recomendações indicadas no relatório técnico (peça n.74, arquivo n.2953289).

É, em síntese, o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações iniciais

Esta prestação de contas foi examinada consoante o previsto na Resolução TC n.04/2009, disciplinada pela Instrução Normativa n.04/2017 e pela Ordem de Serviço Conjunta – OSC n.01/2019, 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. Despesa empenhada excedente por crédito orçamentário (peças n.ºs 17 e 72, p. 09 e 14/17, respectivamente)

A despeito de a totalidade da despesa empenhada não ter superado os créditos concedidos, a unidade técnica identificou, mediante o relatório do SICOM “Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário” (peça n.27), que alguns elementos de despesas (nível de detalhamento da despesa para identificar o objeto do gasto) excederam em R\$8.273.151,94 os respectivos créditos concedidos, contrariando o disposto no art. 59 da Lei n.4.320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição da República de 1988 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.101/2000.

Em suas razões de defesa, os jurisdicionados alegaram (peças n.ºs 47 e 53, p. 3 a 6) que o sistema SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios), utilizado pela Prefeitura, não permite a realização de despesas sem saldo disponível.

Asseveraram, ainda, que, no “Anexo 1 – Demonstrativo da Evolução Orçamentária e Financeira da Despesa” (peça n.48), encontram-se evidenciadas as alterações orçamentárias efetuadas pelo SIAFEM, correspondentes às dotações com saldos insuficientes apresentados no relatório

técnico e que, no “Anexo 2 – Detalhamento das Alterações Orçamentárias - 2018” (peça n.52), estão especificados os saldos das alterações e a respectiva indicação dos decretos de suplementações e dos valores da Lei Orçamentária Anual enviadas incorretamente por meio do módulo “Acompanhamento Mensal (AM) – arquivo AOC ou do módulo de Instrumento de Planejamento (IP). Registraram, também, que no saldo orçamentário final demonstra-se a inexistência de despesas excedentes por crédito orçamentário.

Ao examinar as razões dos defendentes, a unidade técnica registrou que, na data de 26/1/2022, em razão do reenvio de dados relativos à PCA de 2017, houve nova remessa dos módulos “Acompanhamento Mensal - AM e Balancete Contábil”, pertinentes ao exercício de 2018. Assim, foi disponibilizada no sistema a “Análise de defesa eletrônica”, com dados consolidados em 1º/2/2022, cujo relatório comparativo entre a PCA anterior e PCA atual foi anexado ao PCA Análise (peça n.72, p. 1).

Ressaltou, ademais, a importância do controle orçamentário por fontes / destinação de recursos, a teor do estabelecido no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50, da Lei Complementar n.101/2000, normatizado, no âmbito deste Tribunal de Contas, mediante a Instrução Normativa n.05/2011, que “dispõe sobre a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal” (peça n.72, p. 15 a 17).

O órgão técnico, após minuciosa análise dos demonstrativos encaminhados pelo jurisdicionado, observou que, apesar da impossibilidade de comprovação dos fatos alegados pelo defendente, em razão da ausência de maior detalhamento dos relatórios do SICOM, não há evidências de que tenha ocorrido a realização de despesas sem o correspondente crédito orçamentário, razão pela qual se manifestou pelo afastamento do apontamento.

Ao confrontar cada “elemento de despesa” relativo às despesas excedentes, na monta de R\$8.273.151,94, com os valores de igual natureza registrados no Relatório do SICOM “Comparativo da Despesa Fixada com a Executada”, que ora se junta aos autos, constatei que foram empenhadas despesas no montante de R\$8.101.724,87, com amparo em dotação orçamentária suficiente (peça n.76, p. 103 a 105, 107 a 109, 111, 117, 127, 133, 136, 137 e 139).

Verifiquei, outrossim, que, nos casos em que o valor registrado no “elemento de despesa” é financiado por mais de uma fonte de recursos e havendo valor negativo em determinada fonte, o sistema considera apenas esse valor negativo, sem efetuar a devida compensação com a fonte cujo valor é positivo.

Pois bem! Considerando que o relatório “Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário” tem por objetivo verificar o cumprimento do art. 59 da Lei n.4.320/1964, que veda o empenhamento de despesas sem créditos orçamentários, impõe-se a compensação entre as fontes.

Dessarte, após efetuar o cotejo entre os valores dos mencionados relatórios, remanesceu excesso de despesas empenhadas em relação à respectiva dotação orçamentária no montante de R\$171.427,07 (R\$8.273.151,94 - R\$8.101.724,87). Todavia, o valor devidamente identificado no relatório do SICOM “Comparativo da Despesa Fixada com a Executada” que excedeu os créditos concedidos foi de R\$6.191,91, visto que a importância de R\$165.235,16 não foi localizada no referido comparativo.

Apurei, também, que no SICOM foi disponibilizado outro relatório relativo a “Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário”, ora juntado aos autos, no qual se evidencia um excesso

de despesas empenhadas de R\$6.191,91 em relação à respectiva dotação orçamentária, coincidindo com o valor acima apurado (peça n.77).

Dessa forma, infere-se que tal valor permaneceu sem crédito orçamentário, ato ofensivo ao disposto no art. 59 da Lei n.4.320/64 e no inciso II do art. 167 da Constituição da República de 1988 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.101/2000. Nada obstante, considerando que referida expressão monetária representou, aproximadamente, apenas 0,0004% da totalidade da despesa empenhada de R\$1.625.143.359,22, invoco os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como os critérios de materialidade e relevância, insculpidos nas normas de auditoria do setor público e no parágrafo único do art. 226 do Regimento Interno, para desconsiderar a impropriedade detectada como causa bastante para rejeição das contas em análise, haja vista que não representou lesão grave ao equilíbrio das finanças municipais.

Recomendo, todavia, que o gestor adote os meios indispensáveis para aprimoramento do controle dos empenhos efetuados, a fim de assegurar a existência de dotação orçamentária suficiente para realização respectiva da despesa.

2.2. Outros apontamentos do órgão técnico

A unidade técnica, após analisar a prestação de contas e as razões apresentadas pelos defendentes, em conformidade com as diretrizes definidas por este Tribunal, sugeriu a aprovação das contas, com ressalva, nos termos do inciso II do art. 45 da Lei Complementar n.102/2008 (peça n.72, p. 02). Ademais, extrai-se do Relatório de Conclusão PCA que:

- a) a Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei n.13.634/2017) limitou a suplementação a 20% da despesa total fixada, nos termos do art. 7º, I, da Lei Federal n.4.320/1964 (peça n.17, p. 2);
- b) não foram abertos créditos suplementares e / ou especiais sem lei autorizativa, em observância ao disposto no art. 42 da Lei n.4.320/1964 (peça n.17, p. 2 e 3);
- c) não foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis, em consonância com o disposto no art. 43 da Lei n.4.320/1964 c/c o parágrafo único do art. 8º da LRF (peça n.17, p. 6 e 9);
- d) com relação aos decretos de alterações orçamentárias, foram detectados acréscimos e reduções em fontes incompatíveis (peças n.ºs 20 e 21), em desacordo com o prejulgamento de tese fixado na Consulta n.932.477, deste Tribunal, respondida em sessão plenária de 19/11/2014, em que se estabelecem as exceções para a abertura de créditos adicionais mediante a utilização de fontes distintas, sugerindo a expedição de recomendação ao gestor (peça n.17, p. 10); e
- e) o relatório de controle interno apresentado é conclusivo e abordou todos os itens especificados no item 1 do Anexo I da Instrução Normativa TC n.04/2017, em cumprimento ao disposto no §3º do art. 42 da Lei Orgânica deste Tribunal (peça n.17, p. 42).

Acorde com a unidade técnica, recomendo ao gestor que, ao expedir os decretos de alterações orçamentárias, observe o parecer emitido nos autos da Consulta n.932.477, deste Tribunal.

3. Considerações finais

Verifiquei, a partir do Relatório de Conclusão PCA, que foram cumpridos os índices legais e constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (27,26%), às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS (26,59%), aos limites das despesas com pessoal (o percentual total do Município foi de 50,91%, sendo 49,19% no âmbito do Poder Executivo e 1,72% do Poder Legislativo), bem como do estabelecido no art. 29-A da Carta da República acerca do repasse ao Poder Legislativo (4,12%), percentuais esses que serão considerados para fins de emissão do parecer prévio (peça n.17, p. 11 e 39 e peça n.72, p. 21 e 34).

No que tange aos pisos constitucionais, o órgão técnico observou que:

- a) foram excluídos R\$713.173,50 do montante aplicado na MDE, por se tratar de despesa não pertinente à referida função governamental, pois decorrente de recursos provenientes de *Royalties* ANP/Fundo Especial Petróleo (peça n.72, p. 23 e 24);
- b) após minuciosa análise dos dados constantes do SICOM e das alegações apresentadas em sede de defesa, os restos a pagar no montante de R\$7.346.393,63, relativos ao exercício de 2017 e pagos em 2018, foram considerados no cômputo do percentual de aplicação de recursos na MDE (peça n.72, p. 30);
- c) os saldos de R\$6.444.696,89 e R\$26.596.851,33 (peça n.72, p. 30) relativos, respectivamente, aos “Valores Restituíveis a Recolher” e aos “Valores Restituíveis Registrados no Ativo Financeiro”, concernentes a operações extraorçamentárias, utilizados na apuração das disponibilidades de caixa efetuada pelo Município para fazer face aos restos a pagar inscritos ao final do exercício, não foram computados na análise técnica para fins de apuração da aplicação na MDE, tendo em vista que os dados coletados nos relatórios apresentados não permitem aferir os valores que integram a movimentação extraorçamentária do Município (peça n.72, p. 26 e 27);
- d) a movimentação de recursos com a MDE deveria ser realizada somente por meio das fontes de receitas 101 e 201 e em contas bancárias específicas, devidamente identificadas e escrituradas de forma individualizada por fonte de recursos que integram a Receita Base de Cálculo – RBC, conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na INTC n.05/2011, alterada pela INTC n.15/2011, em consonância com o disposto no inciso I do art. 50 da LRF e nos §§ 6º e 8º do art. 1º da INTC n.13/2008 (peça n.72, p. 28);
- e) a partir da análise dos restos a pagar de exercícios anteriores e das alegações da defesa, foram computados em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS os restos a pagar de 2017 que foram pagos em 2018, no valor de R\$17.252.783,76 (peça n.72, p. 43);
- f) os saldos negativos de R\$317.424.565,74 e R\$122.550.045,95 (peça n.72, p. 43), registrados, respectivamente, em “Valores Restituíveis a Recolher” e “Valores Restituíveis Registrados no Ativo Financeiro”, concernentes a operações extraorçamentárias, utilizados pelo Município na apuração das disponibilidades de caixa para fazer face aos restos a pagar inscritos ao final do exercício, não foram computados na análise técnica para fins de apuração das ASPS, pois da manifestação dos jurisdicionados nem dos relatórios apresentados foi possível aferir se tais valores integravam a movimentação extraorçamentária do Município (peça n.72, p. 39 e 40);
- g) a movimentação de recursos pertinentes à saúde deveria ser realizada somente por meio das fontes 102 e 202, em contas correntes bancárias específicas, devidamente escrituradas e identificadas de forma individualizada, por fonte de recursos que integram a RBC, em conformidade com os parâmetros definidos na INTC n.05/2011, alterada pela INTC n.15/3011, em harmonia com o estabelecido no inciso I do art. 50 da LRF e nos §§ 6º e 8º do art. 1º da INTC n.19/2008 (peça n.72, p. 40);

h) ainda no tocante às ações e serviços públicos de saúde, não há valor residual a ser aplicado referente ao exercício anterior (peça n.72, p. 41);

i) embora não existam apontamentos de irregularidades relativamente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e às Ações e Serviços Públicos de Saúde, registrou-se a inobservância quanto aos parâmetros estabelecidos por este Tribunal e utilizados no SICOM para controle e acompanhamento da execução orçamentária, bem como às orientações contidas no Comunicado n.35/2014, no que tange às despesas que compõem a aplicação constitucional na MDE e nas ASPS (peça n.72, p. 01);

j) conforme o disposto nos §§ 5º e 6º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta – OSC n.01/2019, procedeu-se ao acréscimo de valores provenientes do FUNDEB à Receita Corrente Líquida, no total de R\$48.782.333,54, relativos ao exercício de 2018, devidos pelo Estado, mas não transferidos ao município. Assim, apurou-se a conformidade legal dos percentuais atinentes aos limites de gastos com pessoal, sendo **47,50%** no âmbito do Poder Executivo e **1,66%** do Poder Legislativo, perfazendo **49,16%** no município (peças n.ºs 17, p. 41); e

k) para fins de avaliação do cumprimento do disposto no inciso I do *caput* c/c o inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição da República, foi considerada a devolução de numerário de R\$2.919.035,34 efetuada pelo Poder Legislativo ao Executivo, que importou em redução da quantia transferida à Casa Legislativa local, anotando-se, contudo, que referida regra também foi atendida independentemente do cômputo da mencionada devolução (peça n.º 17, p. 11).

Merece destaque, por oportuno, a análise relativa ao Plano Nacional de Educação – PNE (metas 01 e 18, da Lei n.13.005/2014) e à apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, nos termos da INTC n.01/2016, conforme demonstrativos 08 e 09 (peça n.17, p. 43 a 47).

A unidade técnica anotou que o município não cumpriu integralmente a Meta 01-A (**87,44%**), em desacordo com as disposições contidas na Lei n.13.005/2014, que prescreve a universalização, até o ano de 2016, da educação infantil na pré-escola para crianças de quatro a cinco anos de idade. Acrescentou que o Município, até o exercício em exame, havia cumprido o percentual de **33,84%** da Meta 01-B, referente à oferta de vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos, frisando que a meta de 50% deve ser atingida até 2024, a teor do aludido diploma legal.

Registrou, ainda, o cumprimento da Meta 18, relativa ao piso salarial nacional para os profissionais da educação básica pública, previsto na Lei n.11.738/2008.

Impende registrar que, nos termos do art. 2º da OSC n.01/2019, o cumprimento das metas 01 e 18 do Plano Nacional de Educação será acompanhado por este Tribunal no exercício em exame, não integrando, porém, os itens a serem considerados na emissão de parecer prévio. Não obstante, recomendo ao jurisdicionado que envide esforços para que seja cumprido o objetivo estabelecido na legislação de regência para a Meta 01-A, cujo prazo expirou-se em 2016, e para a Meta 01-B, cujo prazo expirará no exercício de 2024, promovendo a remessa tempestiva dos dados necessários à sua análise.

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

Finalmente, é de se registrar que a apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo administrador no período. Assim, a emissão de

parecer não impede a análise de impropriedades identificadas em inspeção ou denunciadas, em face dos princípios da verdade material e da prevalência e indisponibilidade do interesse público, como também a indeclinável competência desta Corte de Contas na busca da máxima efetividade das normas constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando que as despesas empenhadas que excederam os créditos orçamentários, em desacordo com o disposto no art. 59 da Lei n.4.320/1964, perfizeram o montante de R\$6.191,91, correspondente a, aproximadamente, 0,0004% da totalidade da despesa empenhada (R\$1.625.143.359,22), e diante da conformidade legal dos demais itens examinados nos autos, valho-me dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como dos critérios de materialidade e relevância, insculpidos nas normas de auditoria do setor público e no parágrafo único do art. 226 do Regimento Interno para, nos termos do art. 45, I, da Lei Complementar n.102/2008, manifestar-me por **emissão de parecer prévio pela aprovação das contas** de responsabilidade dos Prefeitos Bruno de Freitas Siqueira e Antônio Carlos Guedes Almas (gestores nos períodos, respectivamente, de 1º/1/2018 a 5/4/2018 e 6/4/2018 a 31/12/2018), do Município de Juiz de Fora, relativas ao exercício de 2018, sem prejuízo das recomendações constantes da fundamentação.

No mais, caberá ao atual Prefeito manter organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e / ou auditoria e, aos responsáveis pelo controle interno, comunicar a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária.

Observados os procedimentos insertos no art. 239, regimental, as anotações e cautelas de praxe, recolha-se o processo ao arquivo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho a proposta de voto do Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

dds