



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 640834
Relator: Conselheiro EDUARDO CARONE
Natureza: Prestação de Contas do Município de Urucuia
Exercício: 2000
Responsável: José Cavalcanti Melo

Excelentíssimo Senhor Relator,

Relatório

Prestação de contas, apresentada pelo Prefeito Municipal de Urucuia, referente ao exercício financeiro de 2000, elaborada e analisada conforme as disposições disciplinadas na Instrução Normativa do TCEMG n. 06/2001.

Com base nas informações enviadas, apurou-se que houve abertura de créditos adicionais, sem cobertura legal.

Por conseguinte, a Corte de Contas promoveu a citação do Prefeito Municipal que informou a impossibilidade de apresentação de justificativa, visto que não se encontra à frente da Administração Municipal desde 2000.

Nessa oportunidade, o responsável pelas contas comprovou o encaminhamento de ofício ao atual Prefeito, solicitando o fornecimento dos documentos necessários a sua defesa. No mesmo ato, juntou a resposta obtida, na qual o Secretário de Administração declara que não foram encontrados documentos relativos à Prestação de Contas Municipal analisada.

Após o reexame técnico, f. 48, vieram os autos ao Ministério Público para manifestação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

É o relatório, no essencial, passo à manifestação.

Fundamentação

1. Preliminarmente

Objetivando conferir celeridade aos processos de prestações de contas e otimizar a sua análise e o processamento, através da máxima aplicação dos princípios da eficiência, economicidade e racionalização administrativa, o Tribunal de Contas definiu os escopos para o exame de legalidade das contas apresentadas. Nesse ínterim, a regularidade dos atos de governo restará cotejada, através da demonstração do cumprimento dos preceitos constitucionais e legais fixados na Ordem de Serviço do TCMG n. 07/2010, quais sejam:

- art. 212 da CR/88 que determina o percentual mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino.
- art. 77, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que define o percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde;
- artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2000 que estabelecem os limites de despesa com pessoal;
- art. 29-A da Constituição Federal que fixa o coeficiente de repasse de recursos à Câmara Municipal;
- art. 167, V, da CR/88 e os artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320/ 1964, que regulamentam a abertura de créditos adicionais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Nesse contexto, levarei em consideração tão-somente as informações apresentadas no estudo técnico, elaborado com base nos dados fornecidos pelo responsável pelas contas.

2. Do Mérito

2.1. Dos créditos suplementares em percentual de 70%

Compulsando a análise promovida pela Unidade Técnica, verifico que foi apurada irregularidade na abertura de créditos adicionais. De acordo com o relatório, elaborado em consonância com as informações enviadas por meio do SIACE, a Administração Municipal realizou créditos especiais no valor de R\$ 222.819,11, sem a devida cobertura legal, em descompasso com o que determina a Lei 4.320/1964, f. 09.

Ainda conforme o relatório técnico, o preenchimento incorreto do Quadro de Créditos Suplementares impossibilitou a verificação da existência de lei autorizando a abertura dos respectivos créditos, f. 09.

Analisando as informações contidas nos autos, constato que inicialmente a LOA, autorizou a abertura de créditos suplementares no percentual de 70% das dotações orçamentárias, f. 19.

Diante desse panorama, verifico, de plano, que o Município autorizou a abertura de crédito suplementar em percentual muito elevado. Embora a citada questão não esteja no bojo do escopo definido pelo Tribunal de Contas para análise das prestações de contas, entendo que a matéria deve ser analisada, em razão da sua relevância, bem como da sua freqüente citação em manifestações colacionadas em processos dessa natureza.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Sobre o assunto, considero que a autorização para abertura de créditos suplementares em percentuais elevados se aproxima da permissão de abertura de créditos ilimitados, o que, de qualquer modo, contraria o disposto no art. 167, VII, da CR/88.

Evidentemente, a dificuldade para delinear limites precisos para autorização de abertura de créditos adicionais reside na ausência de regulamentação específica sobre a matéria. Com a finalidade de dirimir as dúvidas sobre o assunto, doutrina¹ especializada vem defendendo que a autorização para abertura de créditos adicionais visa corrigir possíveis distorções ocasionadas pela inflação. Desse modo, quanto maior a diferença entre percentual autorizado e os índices inflacionários do período, maior será a falta de organização e planejamento do ente público.

Reconheço, todavia, que a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, em razão desta irregularidade, significaria a imposição de sanção unicamente ao Prefeito Municipal, a despeito de existir mais responsáveis pela falha. Isso porque a falha resultou da conjugação das vontades do Chefe do Executivo e da Câmara Municipal.

Não se pode olvidar que houve omissão do Legislativo Municipal na sua função constitucional de participar da elaboração do orçamento municipal e fiscalizar a sua execução.

Sendo assim, verifico que a irregularidade, embora não justifique a emissão de parecer prévio pela rejeição da contas, merece ponderação por parte do Tribunal de Contas. Nesse sentido, o exercício do papel pedagógico mostra-se bastante adequado ao caso em tela.

Nesse caso, deve ser expedida recomendação ao Prefeito Municipal para que adote medidas que aperfeiçoem o planejamento orçamentário do município, evitando desse modo suplementação excessiva de dotações. Desta feita, as Leis que autorizam a abertura de créditos devem estabelecer índices razoáveis para a complementação das dotações previstas

¹ FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de Direito Financeira*, 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 149.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

De forma análoga, deve ser expedida recomendação à Câmara Municipal para que se atenha aos índices de autorização para a abertura de créditos propostos pelo Executivo Municipal, se abstendo de aprovar projetos que estabeleçam percentuais de autorização muito elevados, que contrariem o princípio da razoabilidade.

Por certo que a observância da recomendação a ser exarada depende do regular monitoramento por parte da Corte de Contas. Desse modo, deve ser implementado procedimento que possibilite a verificação do cumprimento da recomendação nas futuras prestações de contas.

2.2. Sobre os créditos especiais

Sobre a abertura de créditos especiais, o relatório técnico indica que o valor de créditos autorizados por meio de lei foi de R\$ 104.000,00. No entanto, o total de créditos especiais realizados foi de R\$ 326.819,11.

A partir do estudo técnico, depreendo que a irregularidade apontada consiste na utilização de créditos especiais em valor superior ao que efetivamente foi autorizado por lei.

A respeito do assunto, ressalto que, conforme dispõe o art. 167, V, da CR/88, a irregularidade consiste na abertura de créditos, sem autorização legal e principalmente sem indicação dos recursos correspondentes. Precipuamente o que o preceito constitucional visa é evitar a realização de despesa, sem a correspondente fonte de custeio, o que fatalmente levaria ao desequilíbrio das contas públicas, o aumento do passivo financeiro e a frustração do planejamento realizado.

Pelas informações que constam dos autos, foi exatamente o que ocorreu no exercício analisado. Isso porque o Município, por meio da Lei 260/2000, autorizou a abertura de créditos especiais no valor de R\$ 104.000,00, f. 20. Em seguida, a despeito da norma legal ter limitado a autorização à quantia mencionada, o ente público promoveu despesa por conta de créditos especiais, no valor de R\$ 326.819,11, isto é, R\$ 222.819,11 a mais do que o permitido na lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Diante do que dispõem os artigos 42 e 43 da citada Lei 4.320/1964, e o art. 167, V da CR/88, constato que o gestor público cometeu graves falhas na execução do orçamento público. Nesse ponto, não se pode negar que os créditos especiais, assim como os créditos suplementares, devem ser autorizados por lei e a sua abertura está condicional à existência de recursos disponíveis.

Com base na disciplina legal, é possível concluir que os créditos adicionais conferem flexibilidade e operacionalidade ao sistema orçamentário. Não raras vezes servem para corrigir falhas na LOA, ou adequá-la aos novos rumos das políticas públicas.

Nessa esteira, a Lei Federal fixa os limites que devem ser observados pelo Administrador Público que lança mão desses instrumentos. Com esse desiderato, o legislador infraconstitucional, expressamente, estabelece que a abertura de créditos suplementares e adicionais depende da existência de lei e de recursos disponíveis.

Nesse contexto, a autorização legal para a abertura dos créditos visa não apenas garantir a participação do Poder Legislativo na elaboração e execução do orçamento, bem como objetiva forçar uma reflexão sobre a necessidade da despesa e principalmente sobre a existência de recursos disponíveis para fazer face ao dispêndio que a Administração Pública pretende assumir.

Assim, pela análise do caso, concluo que a utilização de créditos em quantia superior àquela que foi autorizada por lei significa em última análise que o gestor público promoveu a abertura de crédito sem autorização legal e sem reservar recursos para custear as despesas realizadas. Evidentemente a prática configura descumprimento das regras de gestão pública responsável, consubstanciadas nos citados artigos 42 e 43 da Lei n. 4.320/1964 e no art. 167, V, da CR/88.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Conclusão

Por todo o exposto, verifico a ocorrência de despesas sem os correspondentes créditos especiais autorizados por lei local, motivo pelo qual OPINO pela emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas do Poder Executivo de Urucuia do ano de 2000, nos termos do inciso III, do art. 45, da Lei Complementar n. 102/2008, acompanhada das seguintes RECOMENDAÇÕES:

a) ao Prefeito Municipal para que adote medidas que aperfeiçoem o planejamento orçamentário do município, evitando desse modo suplementação excessiva de dotações. De forma que as Leis que autorizam a abertura de créditos estabeleçam índices razoáveis para a complementação das dotações previstas

b) de forma análoga, à Câmara Municipal, para que se atenha aos índices de autorização para a abertura de créditos propostos pelo Executivo Municipal, se abstendo de aprovar projetos que estabeleçam percentuais de autorização muito elevados, que contrariem o princípio da razoabilidade.

É o parecer.

Belo Horizonte, 10 de maio de 2012.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)