



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 958539/2014
Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Jurisdicionado: Município de Conceição da Aparecida (Poder Executivo)

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de prestação de contas municipal, apresentada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Conceição da Aparecida, relativa ao exercício de 2014.
2. A Unidade Técnica emitiu relatório às f. 04/13. A análise empreendida baseou-se nas informações inseridas, pelo próprio jurisdicionado, no sistema informatizado SICOM, limitando-se aos seguintes aspectos:
 - a) informações preliminares;
 - b) créditos orçamentários e adicionais;
 - c) repasse à Câmara Municipal;
 - d) aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino;
 - e) aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde;
 - f) despesa com pessoal.
3. Em sua conclusão, a Unidade Técnica apontou que foram abertos créditos suplementares/especiais no valor de R\$ 1.455.455,91 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e cinco mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais e noventa e um centavos) sem recursos disponíveis, e, diante disso, opinou pela rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102/2008 (f. 13).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

4. O Prefeito Municipal à época, Sr. Ruberval José Gonçalves, foi citado à f. 43 e apresentou justificativas às f. 44/47.
5. Em sede de reexame, às f. 49/52-v, o órgão técnico concluiu que houve irregularidade na abertura dos créditos sem recursos disponíveis e opinou pela rejeição das contas.
6. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
7. É o relatório. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

I - Créditos Orçamentários e Adicionais acima do limite:

8. A LOA referente ao exercício de 2016, ao estimar as receitas e fixar as despesas do Orçamento Fiscal do Município de Conceição da Aparecida, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares no percentual de 55% (cinquenta e cinco por cento) (f. 4v).
9. A unidade técnica não considerou esse fato como irregularidade, apesar de ter destacado em seu exame inicial que “a Lei n. 1409/2014 (f. 16), alterou o percentual para abertura de créditos suplementares autorizado na LOA (30%) em mais 25%”. Entretanto, o Ministério Público de Contas entende que a autorização de abertura de crédito suplementar em percentual de 55% (cinquenta e cinco por cento) representa deixar ao livre arbítrio do Poder Executivo alterar grande parte do orçamento público municipal.
10. Cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 previu, nos arts. 165 a 169, um sistema complexo para aprovação das leis orçamentárias brasileiras, fazendo com que o orçamento público, instrumento por meio do qual se determinam as ações governamentais tendentes à consecução do interesse público e dos objetivos da República Federativa do Brasil, fosse expressão da vontade popular. Assim, autorizar que o Chefe do Poder Executivo altere significativamente o orçamento aprovado pelo Legislativo configuraria ofensa à independência e harmonia entre os Poderes, além de evidente falta de planejamento das contas públicas. Nesse sentido leciona Caldas Furtado:

“A ordem jurídico-orçamentária é lacunosa no que se refere à regulamentação do procedimento de autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares. Isso não



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

implica tolerância com abusos resultantes de autorizações desenfreadas; em tempos de regime de gestão fiscal responsável a Lei Complementar nº101/00 (LRF) exige ação planejada na Administração Pública (art. 1º, §1º). O certo é que, quanto maior for o percentual autorizado na lei orçamentária acima da expectativa de inflação, maior será a evidência de falta de planejamento, organização e controle do ente da Federação; esses elementos são reveladores de uma gestão política inaceitável.

Importa dizer que o verdadeiro fundamento do artigo 165, §8º, da Lei Maior é possibilitar ao Poder Executivo corrigir monetariamente o orçamento, que é expresso em valores correntes (em reais); engana-se quem pensa que a vontade constitucional é neutralizar a rigidez orçamentária. Em época de inflação galopante, justifica-se a autorização para abertura de créditos adicionais em percentuais equivalentes; agora que o País vive momentos de baixa inflação, são inadmissíveis essas autorizações em percentuais elevados.

Para que se tenha idéia de razoável percentual estipulado como limite, a Lei Orçamentária da União para 2007 (Lei n. 11.451/07) previu 10% (dez por cento) do respectivo valor, como limite para suplementação de dotações consignadas a cada subtítulo (...)"

11. No contexto probatório dos autos, o Ministério Público de Contas entende ser inconstitucional o dispositivo da lei que permite tamanha faixa de manobra orçamentária, devendo o Tribunal de Contas, incidentalmente, reconhecer a invalidade constitucional do artigo 42 da Lei municipal n. 1.765, de 08 de dezembro de 2015, e considerar ilegais todas as despesas realizadas nos valores nele amparadas, sem aplicação de multa ao gestor municipal por se tratar de emissão de parecer prévio.

I - Créditos Orçamentários e Adicionais sem recursos disponíveis:

12. A Unidade Técnica opinou pela rejeição das contas do Município de Conceição da Aparecida, relativas ao exercício de 2014, em razão da abertura de Créditos Adicionais no valor total de 1.455.455,91 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e cinco mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais e noventa e um centavos) sem recursos disponíveis. Isso porque, de acordo com as f. 07-v:

(...) com base na análise por fonte, do artigo 43 da Lei n. 4.320/64, foi observado que nas fontes de recursos 123, 124, 192, as despesas empenhadas superam o total da despesa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

atualizada (orçada + acréscimos - reduções), conforme fl. 05v a 06v.

Recomenda-se o devido controle da execução do orçamento por fonte de recurso, considerando o disposto no §1º do art. 16 da LRF.

13. O gestor responsável à época, Sr. Ruberval José Gonçalves, apresentou defesa às f. 44/47, na qual alegou, em síntese, que os recursos utilizados por excesso de arrecadação pertenciam à Fonte 100 - Recursos Ordinários, ou seja, “recursos próprios arrecadados sem qualquer vínculo”.
14. As justificativas não foram acatadas pelo órgão técnico, o qual manteve seu posicionamento inicial de considerar irregular o empenho das despesas por fonte de recursos acima do limite do crédito orçamentário fixado, conforme trecho transcrito a seguir:

Após a análise das argumentações do defendente às fls. 44/47, verificou-se que os valores dos créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis apresentados no exame inicial foram apurados nas fontes 101; 102; 112;118; 119; 144; 145; 147; 148; 150; 150; 155 e 156, totalizando o montante de R\$ 1.455.455,91.

Quanto a apuração por “fonte e destinação de recursos decorre da necessidade de melhor atender e demonstrar o disposto no parágrafo único, art. 8º e inciso I, art. 50, ambos da Lei Complementar n. 101/2000”, tendo esta Corte de Contas se manifestado sobre o assunto nas consultas números 873.555 de 29/05/2013 e 932.477 de 19/11/2014 das quais foram extraídas as informações abaixo:

O mecanismo utilizado para controle das destinações das fontes de recursos, com identificação de recursos vinculados e de recursos não vinculados constitui metodologia que visa interligar todo o processo orçamentário financeiro, com início na previsão da receita até a execução da despesa. Isso confere a transparência no gasto público e o controle das fontes de financiamento das despesas.

Importante lembrar que o acréscimo do requisito fonte de recursos, de acordo com especificação da tabela publicada no Portal do sistema SICOM, conforme Instrução Normativa n. 05/2011 e alterações subseqüentes, não modifica os procedimentos e normas dispostos nos parágrafos e incisos do art. 43 da Lei n. 4.320/64. Isto porque o código da fonte e destinação de recursos está sempre atrelado a um crédito orçamentário, sendo inerente a ele, de modo que havendo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

suplementação a esse crédito, a respectiva fonte de recursos não pode do mesmo dissociar.

(...)

As fontes 101 - Receitas de Impostos e Transferências de Impostos Vinculados à Educação e a 102 - Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde, admite-se a anulação e suplementação entre si das dotações, porque a origem do recurso é a mesma, incluída a fonte 100 - Recursos Ordinários, quando originada de Impostos.

Assim sendo o saldo da fonte - 100 (2.277.034,12 - 1.323.101,00 = 953.933,12) de R\$ 953.933,12 compensará os valores abertos sem recursos das fontes 101> R\$ 73.302,62 e 102> R\$ 427.858,19.

Face ao exposto, com a abertura do SICOM por fonte de recursos verificou-se não existir recursos disponíveis nas fontes 112; 118; 119; 144; 145; 147; 148; 150; 155 e 156, contrariando o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64.

15. A CF/88, em seu art. 167, inciso V, determina que, quando da abertura do crédito, deverá ser indicada a origem dos recursos, e para atestar a regularidade da abertura deverá ocorrer a sua efetiva disponibilidade, conforme prevê o art. 43 da Lei 4.320/64. Vale ressaltar que a execução orçamentária deve ser transparente e compatível com o previsto nas leis autorizativas e decretos executivos. Dessa forma, devem estar devidamente elucidadas quaisquer alterações realizadas, constando corretamente as fontes e as destinações dos recursos modificados, a fim de propiciar o melhor controle social e externo.
16. Ademais, o Ministério Público de Contas verificou, no comparativo de despesa fixada com a executada, que o gestor realizou empenho em determinadas fontes nas quais não havia fixação de crédito correspondente.
17. Referido procedimento não se coaduna com o previsto nas normas estabelecidas na Lei 4.320/64 (art. 59), na Lei Complementar 101/2000 (art. 8º e 50) e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), as quais determinam a análise por fonte de recursos. Inclusive esclarece o MCASP:

O controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

No momento da contabilização do orçamento, deve ser registrado em contas orçamentárias o total da receita orçamentária prevista e da despesa orçamentária fixada por Fonte/Destinação de recursos.

Na arrecadação, além do registro da receita orçamentária e do respectivo ingresso dos recursos financeiros, deverá ser lançado, em contas de controle, o valor classificado na fonte/destinação correspondente (disponibilidade a utilizar), bem como o registro da realização da receita orçamentária por fonte/destinação.

Na execução orçamentária da despesa, no momento do empenho, deverá haver a baixa, em contas de controle, do crédito disponível conforme a fonte/destinação e deverá ser registrada a transferência da disponibilidade de recursos para a disponibilidade de recursos comprometida. Na saída desse recurso deverá ser adotado procedimento semelhante, com o registro de baixa do saldo da conta de fonte/destinação comprometida e lançamento na de fonte/destinação utilizada.

(...)

Dessa maneira, é possível saber a qualquer momento o quanto do total orçado já foi realizado por fonte/destinação de recursos, pois as disponibilidades de recursos estarão controladas e detalhadas nas contas de controles credores.

Na execução orçamentária, a conta “disponibilidade por destinação de recursos” deverá ser creditada por ocasião da classificação da receita orçamentária e debitada pelo empenho da despesa orçamentária. O saldo representará a disponibilidade financeira para uma nova despesa. A conta “disponibilidade por destinação de recursos utilizada”, por sua vez, deverá iniciar cada exercício com seu saldo zerado.
(grifos meus)

18. Vale ressaltar que, desde a Resolução 05/2011, o Tribunal de Contas determinou a análise por fonte de recursos. No exercício de 2014 foram emitidas recomendações e a partir do exercício de 2015 começou a ser apontada como irregularidade. Além disso, a aplicação dos recursos nos estritos limites definidos pela Lei Orçamentária é cogente.
19. Diante do exposto, entende o Ministério Público de Contas que a execução orçamentária realizada pelo gestor é irregular.

II - Da análise referente aos demais Itens:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

20. No que tange aos demais itens eleitos pelo TCE como relevantes para fins da Prestação de Contas anuais do gestor público municipal, e nos limites das provas existentes nos autos, não foi visualizado pelo *Parquet* desrespeito às normas vigentes.

CONCLUSÃO

21. Em face do exposto, o Ministério Público de Contas **CONCLUI** que deve ser emitido parecer prévio pela rejeição das contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Conceição da Aparecida, relativas ao exercício de 2014, com fundamento no art. 45, III, da Lei Complementar Estadual n. 102, de 2008.
22. É o parecer.

Belo Horizonte/MG, 19 de maio de 2018.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)