



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo n°: 1012861/2016
Relator: Conselheiro Mauri Torres
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Poços de Caldas
Responsável: Eloisio do Carmo Lourenço
Exercício: 2016

RELATÓRIO

1. Prestação de Contas apresentada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Poços de Caldas, referente ao exercício financeiro de 2016, encaminhada a este Tribunal de Contas via *SICOM*, para análise.

2. Após análise inicial, fls. 02/43, a unidade técnica apurou irregularidade que poderia ensejar rejeição das contas, especificamente:

- Realização de despesa excedente no valor de R\$19.878.424,98 (dezenove milhões, oitocentos e setenta e oito mil quatrocentos e vinte e quatro reais e noventa e oito centavos), contrariando o disposto no artigo 59 da Lei 4.320/64, fls. 5 e 14.

3. Além da irregularidade, a unidade técnica recomendou que o Órgão de Controle Interno do Município opine conclusivamente sobre as contas prestadas.

4. Em seguida, por meio do despacho de fl. 44, O Conselheiro Relator determinou a citação do Sr. Eloísio do Carmo Lourenço, prefeito do município de Poços de Caldas no exercício de 2016, para apresentar defesa e/ou documentos sobre os fatos apontados no relatório técnico



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

5. Em atendimento à determinação do Conselheiro Relator, o responsável encaminhou a manifestação às fls. 47/63.

6. Em nova análise, fls. 65/74, a unidade técnica manteve a irregularidade e propôs a rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da LC nº 102/2008.

7. Após análise da unidade técnica, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação, nos termos da Resolução TC nº 12/2008.

FUNDAMENTAÇÃO

Da realização de despesas excedente

8. O exame inicial da unidade técnica verificou que o município realizou despesas excedentes no valor de R\$19.878.424,98, contrariando o art. 59 da Lei 4.320/64, fls. 5, 14 e 24/24v. Houve empenho de despesas acima dos créditos orçamentários nas dotações “Recursos ordinários” do Gabinete da Secretaria de Planejamento (R\$ 203.658,25), “Serviços educacionais” da Autarquia Municipal de Ensino (R\$ 123.316,51) e “Contribuição para a assistência à saúde dos servidores, patronal, dos servidores, dos prestadores de serviços contratados” da Secretaria de Assistência do Instituto de Assistência dos Servidores Municipais (R\$ 19.461.206,58).

9. Prevê o art. 59 da Lei 4.320/64: *“o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”*. Nos termos do disposto no inciso II do art. 167 da CF/88, é vedada a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

10. Na defesa apresentada, fls. 34/37, o responsável alegou, inicialmente, que, do valor apontado como irregular, R\$19.461.206,58 referem-se ao Instituto de Assistência dos Servidores Municipais (Órgão 06) e R\$123.316,51 à Autarquia Municipal de Ensino (Órgão 03), sendo apenas R\$293.901,89 referentes à administração direta. Apresentou a documentação de fls.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

55 a 63 para demonstrar que as despesas realizadas estavam dentro do limite orçamentário dos órgãos mencionados.

11. No tocante à realização de despesa excedente na administração direta, destacou que estava abaixo de 1% da receita e citou o princípio da insignificância para considerar sanada a falha apontada.

12. Após análise da defesa, a unidade técnica entendeu que as justificativas apresentadas não sanaram o apontamento técnico, que restou mantido.

13. Compulsando os autos, verifiquei que nos comparativos da despesa fixada com a executada existe efetivamente saldo suficiente para acobertar as despesas realizadas pelas autarquias, porém em fonte diversa.

14. Sobre a matéria, cito parte do voto do Conselheiro Gilberto Diniz, no processo nº 987307:

Importante ressaltar que o controle da despesa por fonte de recurso tem amparo nas normas estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 2000, em especial no parágrafo único do art. 8 e no inciso I do art. 50, com o objetivo de viabilizar o adequado controle da disponibilidade de caixa, individualizando o registro e controle da destinação dos recursos públicos, especialmente os vinculados.

Isso porque os recursos com destinação específica somente podem ser considerados como disponibilidade para as despesas afetas à sua própria finalidade. Para tanto, é essencial, no momento da abertura do crédito adicional, bem como do empenho e pagamento da despesa, que se promova a adequada identificação da fonte de recursos a ser utilizada, se livre ou vinculada, sendo essa última detalhada por tipo de vinculação (convênios, saúde, educação, entre outros).

Para os jurisdicionados, com vistas a operacionalizar o controle por fonte, esta Corte de Contas instituiu, por meio da Instrução Normativa nº 05, de 2011, os códigos das fontes de recursos, cuja adoção passou a ser obrigatória pelos municípios mineiros a partir do exercício financeiro de 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Ressai disso que a codificação de fonte recentemente instituída não consiste em autorização de despesa, mas em instrumento de controle que possibilitará identificar qual a origem do recurso utilizado para fazer frente à despesa pública; essa, sim, previamente autorizada na Lei Orçamentária sob a classificação definida na Lei nº 4.320, de 1964.

Especificamente quanto à codificação da despesa pública aprovada na Lei Orçamentária, e que se configura como crédito orçamentário legalmente autorizado, o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, estabelece que a discriminação deverá ocorrer, no mínimo, por elemento de despesa, entendido como o “desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins”.

Nessa linha, quando constatado que a despesa excedente a que se refere o estudo técnico ocorreu exclusivamente em face da alteração da fonte de recursos, sendo mantida toda a estrutura da codificação orçamentária (Função, Sub-Função, Programa, Projeto/Atividade, Natureza de Despesa), e havendo dotação suficiente para suportar a despesa empenhada, não estará configurada a realização de despesa além do limite dos créditos orçamentários concedidos, mas, sim, falha no controle da fonte de recursos.

Por outro lado, se constatada alteração da codificação da despesa em sua estrutura orçamentária (Função, Sub-Função, Programa, Projeto/Atividade, Natureza de Despesa), demonstrando que o objeto do gasto passou a ter origem e aplicação diversa, estará caracterizada a suplementação de dotação orçamentária, a qual depende de prévia autorização legislativa. Na ausência dessa autorização legislativa, poderá ocorrer o descumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece que “o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”.

Para corroborar o entendimento de que a alteração da fonte de recurso de determinado elemento de despesa não configura alteração do valor do crédito orçamentário e, por conseguinte, crédito adicional por suplementação, reporto-me à Consulta nº 958.027, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, apreciada e aprovada à unanimidade na Sessão de 2/3/2016, do Tribunal Pleno, ocasião em que foi proferido parecer que consigna a seguinte conclusão:

III – CONCLUSÃO

(...)

Quanto às alterações de fontes de recursos discriminadas na lei orçamentária para execução de determinado elemento de despesa, **registro que tais atos não**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

caracterizam a ocorrência de crédito adicional por “suplementação” (reforço de valor), definida pelo art. 41, I, da Lei Nacional n. 4.320/1964. Também, “não devem impactar o limite percentual de suplementação eventualmente autorizado nas leis orçamentárias, nem tampouco a ocorrência de remanejamentos, transposições e transferências, haja vista que não ocorrerá alteração do valor do crédito orçamentário.” (g.n.)

In casu, a Unidade Técnica constatou que as dotações, no montante de R\$70.890,45 (R\$71.778,49 – R\$888,04), indicadas como irregulares no estudo técnico inicial, possuíam saldo orçamentário em nível de natureza/elemento de despesa, distribuído em diversas fontes de recursos, e somente por ocasião do empenho da despesa correlata é que não teria sido observado se o referido saldo orçamentário estava atrelado à fonte de recursos efetivamente utilizada, ocasionando o saldo negativo na fonte.

Assim, acorde com o estudo técnico, considero que não foi constatada a realização de despesa superior ao crédito concedido no referido montante, e, portanto, não ficou configurado o descumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964.

Para as despesas executadas sem saldo previsto, e para as quais existia apenas uma única fonte de recurso, resultando em saldo negativo na dotação no valor de R\$888,04, não há falar em erro no gerenciamento de fonte.

Todavia, em razão de o citado valor representar 0,001% do total da despesa empenhada (R\$9.046.564,91 – fls. 4 e 158) no exercício financeiro, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da insignificância, considero que a falha é insusceptível de influenciar o conteúdo da informação e, conseqüentemente, macular toda a prestação de contas.

Impende registrar, por oportuno, que o controle orçamentário por fonte de recursos é relativamente recente se comparado às normas contábeis até então instituídas, o que requer aprimoramento constante por parte dos profissionais responsáveis por sua formalização.

Assim, recomendo ao atual gestor que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade atentar para as normas correlatas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso e para o adequado controle das disponibilidades de caixa, nos termos requeridos na Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas a evitar a reincidência das falhas apontadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

15. No presente caso, entendo que a despesa excedente a que se refere o estudo técnico ocorreu exclusivamente em face da alteração da fonte de recursos, sendo mantida toda a estrutura da codificação orçamentária (Função, Sub-Função, Programa, Projeto/Atividade, Natureza de Despesa). Às fls. 72, verifico que havia dotação suficiente em outra fonte de recurso da mesma natureza de despesa para suportar o empenho.

16. Assim, não vislumbro realização de despesa além do limite dos créditos orçamentários concedidos, mas, sim, falha no controle da fonte de recursos, insuficiente para fundamentar um parecer prévio de rejeição.

Do relatório de controle interno

17. A unidade técnica verificou que no relatório de controle interno apresentado pelo Órgão de Controle Interno do município não foi apresentada a opinião conclusiva sobre as contas prestadas. Diante disso, sugeriu fosse expedida recomendação para que, no exercício subsequente, o órgão opine conclusivamente sobre as contas do prefeito, seja pela regularidade das contas, pela regularidade das contas com ressalva ou pela irregularidade das contas (fl. 14v).

18. Posto isso, ratifico a recomendação da unidade técnica.

CONCLUSÃO

19. Pelo exposto, **OPINO:**

a) nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), pela emissão de parecer prévio de **APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS;**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

b) pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** para que o Órgão de Controle Interno opine conclusivamente sobre as contas do Prefeito nos próximos exercícios;

c) pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Prefeito Municipal para que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade atentar para as normas correlatas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso e para o adequado controle das disponibilidades de caixa, nos termos requeridos na Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas a evitar a reincidência das falhas apontadas.

É o parecer.

Belo Horizonte, 22 de agosto de 2018.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES
Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)