



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

PARECER

Processo nº: 749242
Relator: Conselheira Adriene Andrade
Natureza: Prestação de Contas do Município de Nova Lima
Exercício: 2007
Responsável: Carlos Roberto Rodrigues

Excelentíssima Senhora Relatora,

Relatório

Versam os presentes autos sobre prestação de contas, apresentada pelo Prefeito Municipal de Nova Lima, referente ao exercício financeiro de 2007, elaborada e analisada conforme as disposições disciplinadas na Instrução Normativa do TCEMG n. 07/2007.

Com base nas informações enviadas, foram apuradas as seguintes irregularidades:

- a) abertura de créditos adicionais, sem recursos disponíveis;
- b) a despesa com pessoal apresentou divergência.

Por conseguinte, o Tribunal de Contas promoveu a abertura de vista ao Prefeito Municipal que apresentou defesa às f. 33/41, alegando em síntese que:

- a) a Lei Municipal n. 1.962 fixou, para o exercício, receita e despesa no valor de R\$ 176.000.000,00, estipulando ainda o limite para abertura de créditos adicionais em 30%;
- b) a Lei Municipal n. 1.974 ampliou o limite anteriormente fixado para 63,33%;
- c) durante a execução orçamentária, foram abertos créditos suplementares no valor de R\$ 79.625.025,63, total que representa 45,24% da despesa e receita orçadas;



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

- d) o Tribunal de Contas apurou que houve abertura de crédito no valor de R\$ 15.345.801,67, sem recursos disponíveis;
- e) a inconsistência decorreu de um equívoco no preenchimento do SIACE, no qual a fonte indicada para a abertura dos créditos adicionais foi o excesso de arrecadação, quando o correto seria a anulação de dotação;
- f) a contabilidade do Município efetuou as devidas correções no SIACE;
- g) além do excesso de arrecadação, foi utilizado o saldo da atualização monetária do orçamento como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, calculado com base no Índice Geral de Preços do Mercado da Fundação Getúlio Vargas – IGPM/FGV;
- h) os Decretos n. 2.733 e 2.829 tratam da abertura de créditos suplementares por excesso de arrecadação e atualização monetária;
- i) o total dos recursos oriundo da atualização monetária é de R\$ 13.633.441,73, tendo sido utilizados desse montante apenas R\$ 13.080.941,67;
- j) o Tribunal de Contas aceita a correção monetária como fonte para o incremento das políticas públicas.

A unidade técnica, às fls. 123/142, reexaminou as questões, dentro dos critérios estabelecidos pela Ordem de Serviço nº 07/2010, e concluiu que houve a abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 13.080.941,67, sem recursos disponíveis, pois não poderia ser considerada como geradora de créditos suplementares a atualização monetária das dotações orçamentárias com base no IGPM, previsto na Lei Municipal nº 1.661/2000, de acordo com a Consulta nº 231.228/96.

Vieram os autos ao Ministério Público em 20/08/2010, tendo sido distribuídos em meu nome em 27/03/2012.

É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Fundamentação

Da abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis (arts. 167, V da CR/88 e 43 da Lei nº 4.320/64)

De acordo com o estudo inicial, o Município promoveu a abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 15.345.801,67, sem recursos disponíveis. A conclusão da Unidade Técnica baseou-se na diferença entre os recursos provenientes do excesso de arrecadação (12.583.144,00) e os créditos abertos com base nesta fonte de custeio (R\$ 27.928.945,97), f. 10.

A partir dos dados extraídos do SIACE, apurou-se que o limite fixado para a abertura de crédito, previsto na LOA e na Lei 1.974/2007, fls. 44 a 49, foi de 63,33%, sendo 33% utilizando-se como fonte de recursos a anulação de dotação e os 30% restantes, o excesso de arrecadação e outras fontes.

Na defesa apresentada, o Prefeito Municipal esclareceu que, do percentual autorizado, somente foram utilizados 45,24%, e que, do total de créditos abertos pelo Decreto n. 2.815/2007, o montante de R\$ 2.264.860,00 teve como fonte de custeio a anulação de dotação e não o excesso de arrecadação, f. 35.

Com base nesses dados, elaborou-se novo estudo no qual ficou consignado que foram abertos R\$ 13.080.941,67, sem a correspondente fonte de recurso.

Relativamente à matéria, o Prefeito Municipal alegou que, para fazer face aos créditos suplementares abertos, foi utilizada a atualização monetária do orçamento, que totalizou no período o equivalente a R\$ 13.633.823,68.

Em primeiro lugar, verifico que a atualização monetária adotada pelo Prefeito Municipal estaria prevista na Lei nº 1.661/2000 e teria como índice o IGPM. A norma trazida aos autos (fls. 71) se resume a estabelecer o uso do IGPM e do IGP-DI para a atualização monetária de tributos instituídos e



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

arrecadados no Município de Nova Lima. A autorização legal para atualização monetária de tributos não abrange, por óbvio, a atualização das dotações estabelecidas em lei orçamentárias.

Em segundo lugar, destaco que o Prefeito Municipal, via decreto, efetuou a atualização monetária das dotações orçamentárias sem respaldo em qualquer disposição legal específica que o autorizasse. O Prefeito Municipal suplementou as dotações orçamentárias sem apontar os recursos suficientes para tanto. Em verdade, a suplementação do orçamento, durante muitos anos no Brasil, teve como principal finalidade neutralizar os efeitos da inflação sobre as dotações orçamentárias. Ou seja, é um contexto inverso: o crédito suplementar é criado para fazer frente à desvalorização das dotações pela inflação.

Em terceiro lugar, o cálculo da atualização monetária total, fonte de custeio dos créditos suplementares questionados, foi feito com base na acumulação do IGPM ao longo de todo o ano de 2007. Na verdade, em obediência à natureza constitucional de planejamento e controle que tem orçamento atualmente, seria possível a previsão de atualização monetária entre a data de apresentação do projeto de lei orçamentária e a sua efetiva publicação, para que aquelas dotações possam efetivamente abarcar as despesas planejadas. O procedimento adotado pelo Prefeito Municipal não foi o correto.

Ressalto que o Tribunal de Contas já se manifestou sobre a questão, ao menos em duas oportunidades a seguir transcritas:

a) Prestação de Contas Municipal nº 709694 – 1ª Câmara - Relator: Conselheiro Licurgo Mourão – Sessão de 19/06/2012

As Consultas n. 79029 de 19/01/1993, n. 116014 de 13/10/1993 e n. 231228 de 15/05/1996, respectivamente, das lavras dos então Exmos. Conselheiros Hércules Diz, Moura e Castro e José Ferraz, fixaram o entendimento desta Casa sobre a matéria, e estabelecem que a atualização monetária e mensal, durante o exercício, dos valores constantes do orçamento do município configura a concessão de créditos ilimitados, o que é vedado pelo inciso VII, do art. 167 da Constituição Federal.



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

As referidas consultas foram respondidas no sentido de que o mecanismo é válido e correto somente enquanto aplicado ao projeto de lei orçamentária, isto é, entre o lapso temporal consumido entre a construção técnica do projeto de lei de orçamento, pelo Executivo, e a sua transformação em lei, após discussão e final aprovação pelo Legislativo.

A Consulta n. 79028 estabelece, ainda, o procedimento a ser adotado, verbis:

Não há falar-se da "reedição" da lei orçamentária para aplicação do comando de reajustamento e constituição da situação jurídica autorizada como condição de sua vigência. Entendemos que, uma vez votada a lei contendo o projeto orçamentário e a autorização para a sua atualização em momento preciso – que não ultrapassará 31 de dezembro, imediatamente deverá ser votada a sua Lei Interpretativa, ou seja, a lei que fixará os números atualizados das receitas e das despesas até, no máximo, o último dia do ano, formando ambas um só ordenamento parlamentar. Assim sendo, serão sancionadas e promulgadas ao mesmo tempo, como se formassem uma única lei. (grifamos)

É importante ressaltar que o valor de R\$130.566,00, apurado pelo defendente no demonstrativo de identificação da abertura de créditos adicionais por fonte de recursos apresentado, às fls. 52, como sendo de créditos adicionais sem cobertura legal, está equivocado, porque teve como base a lei orçamentária com valores atualizados indevidamente, fato que contraria o entendimento deste Tribunal.

Ressalta-se, também, que o esforço do defendente em regularizar tal valor mediante projeto de lei do Executivo municipal também não se sustenta, pois o inciso V, do artigo 167 da CR/1988 veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

b) Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 834791 – 2ª Câmara – Relator: Conselheiro Elmo Braz – Sessão de 24/02/2011

Entretanto, não acatou a atualização monetária sobre este valor, com fundamento no disposto no inciso VII do art. 167 da Constituição Federal/1988, nos artigos 41 a 46 da Lei nº 4.320/64 e na Consulta nº 231.228/96 deste Tribunal, que vedam a concessão e utilização de créditos ilimitados e, retificou o apontamento inicial para R\$909.476,03 (novecentos e nove mil, quatrocentos e setenta e seis reais e



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

três centavos) de Créditos Suplementares abertos sem cobertura legal, contrariando as disposições do art. 42 da Lei nº 4.320/64.

A Consulta nº 231.228/96, aprovada na Sessão do dia 15/05/96 formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo, acerca da possibilidade de correção trimestral do orçamento do município, baseada em índices inflacionários previstos na própria lei orçamentária, assim dispôs:

...

"Nesse escopo, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 167, prevê as vedações a que estão sujeitos os orçamentos dos entes estatais da federação."

"In casu", a atualização dos valores constantes da lei orçamentária fere o disposto no inciso VII do mencionado artigo, que veda a concessão e utilização de créditos ilimitados."

"O que é possível, e este Tribunal assim se manifestou nas Consultas 59.168-8/92, 79.028-1/93 e 116.014-1/93, é a indexação dos valores constantes do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo, no lapso temporal compreendido entre a data do envio e o "dies ad quem" do exercício de sua promulgação (31/12)."

"Portanto, após o início do exercício para o qual se destina o orçamento, é vedada a sua alteração, já que a despesa estará fixada, e a receita estimada, e tendo em vista os princípios da unidade, universalidade e anualidade, ressalvadas as hipóteses de abertura de créditos adicionais de acordo com as previsões dos arts. 41 e segs. da Lei nº 4.320/64 e da própria lei orçamentária."

Ressalto, aqui, o parecer do douto Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, à fl. 387:

...

"Quanto à alegação do prestador da possibilidade da LOA trazer em seu corpo norma autorizando a atualização monetária das suplementações orçamentariamente previstas, há de ser ressaltado que esse dispositivo ofende, sobretudo, a idéia matriz trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal: de que o orçamento deve ser muito mais que uma lei no seu sentido formal, deve ser resultado de um efetivo planejamento administrativo."

"... salvo em situações de absoluto descontrole econômico, tais como em situações de hiperinflação, não é razoável tolerar correção monetária do planejamento orçamentário".

Face ao exposto, considero irregular o procedimento por contrariar o art. 42 da Lei 4320/64 c/c o inciso V do art. 167 da Constituição Federal.



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

Diante do exposto, entendo que houve a abertura de créditos suplementares por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis, em ofensa aos arts. 167, V da CR/88 e 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

Conclusão

Por todo o exposto, verifico violação aos artigos 167, V, da CR/88 e 43, da Lei Federal nº 4.320/65 (abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis), pela ausência do excesso de arrecadação e pela impossibilidade de geração de créditos adicionais por atualização monetária, motivo pelo qual OPINO pela emissão de parecer prévio de REJEIÇÃO das contas, nos termos do art. 45, III, da Lei Complementar n. 102/2008.

É o parecer.

Belo Horizonte, 27 de agosto de 2012.

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