



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 1047299/2017
Relator: Conselheiro Cláudio Terrão
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Jurisdicionado: Município de Pedro Leopoldo (Poder Executivo)

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de prestação de contas municipal, apresentada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Pedro Leopoldo, relativa ao exercício de 2017.
2. A Unidade Técnica elaborou relatório e 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;
 - g) relatório de controle interno.
3. Em sua conclusão, a Unidade Técnica reputou todas as despesas regulares e opinou pela aprovação, conforme art. 45, I, da Lei Orgânica do TCEMG.
4. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
5. É o relatório. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

I - Créditos Orçamentários e Adicionais

a) Créditos suplementares acima do limite:

6. A LOA referente ao exercício de 2017, ao estimar as receitas e fixar as despesas do Orçamento Fiscal do Município de Pedro Leopoldo, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares no percentual de 25% (vinte e cinco por cento).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

7. A unidade técnica não considerou esse fato como irregularidade. Entretanto, o Ministério Público de Contas entende que a autorização de abertura de crédito suplementar em percentual de 25% (vinte e cinco por cento) representa deixar ao livre arbítrio do Poder Executivo alterar grande parte do orçamento público municipal.
8. 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 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 (...).”

9. 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 art. 5º da LOA, 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.

b) Decretos de alterações orçamentárias



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

10. A Unidade Técnica, em seu relatório, detectou decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, não observando à Consulta nº 932477/14 que dispõe sobre a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas.
11. 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.
12. Referido procedimento também 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.

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)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

13. Nesse contexto, o Ministério Público de Contas acompanha a Unidade Técnica e recomenda ao gestor a observância à Consulta nº 932477/14 do TCE-MG no que se refere à abertura de créditos adicionais. No entanto, entende não ser hipótese de aplicação de multa ao gestor por se tratar de parecer prévio.

II - Da análise referente aos demais Itens:

14. 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

15. Em face do exposto, o Ministério Público de Contas **CONCLUI** que deve ser emitido parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, das contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Pedro Leopoldo, relativas ao exercício de 2017, com fundamento no art. 45, II, da Lei Complementar Estadual n. 102, de 2008.
16. Nessa linha, deve ser o gestor público advertido que a abertura de créditos suplementares, com fundamento em elevados percentuais pré-autorizados na LOA, possui acentuada gravidade e que a reincidência da conduta, nos exercícios posteriores à intimação do conteúdo da decisão exarada nestes autos, acarretará emissão de parecer prévio no sentido da rejeição das contas.
17. É o parecer.

Belo Horizonte/MG, 13 de maio de 2019.

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