



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 1012329/2017
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Águas Formosas
Responsável: Carlos Souza
Exercício: 2016

RELATÓRIO

1. Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Águas Formosas, relativa ao exercício de 2016, encaminhada ao Tribunal de Contas via *SICOM* para análise.

2. No exame inicial, às fls. 2/126, a unidade técnica apurou irregularidades que poderiam ensejar a rejeição das contas, especificamente:

- abertura de créditos suplementares no valor de R\$2.592.993,51, sem cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº 4320/64, fls. 2v e 14;
- aplicação do percentual de 13,97% da Receita Base de Cálculo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, não obedecendo o mínimo constitucionalmente exigido nos termos do art. 198, § 2º, inciso III da CR/88, LC nº 141/2012 e IN nº 05/2012, fls. 8v/10 e 14v;
- Realização de despesa excedente no valor de R\$7.392.207,32, sendo R\$7.288.409,76 referentes à Prefeitura Municipal e R\$103.797,56 ao Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, contrariando o disposto no art. 59 da Lei nº 4.320/64 e o inciso II do art. 167 da CR/88, fls. 22/39.

3. Em seguida, por meio do despacho de fl. 128, o Conselheiro Relator determinou a citação do Sr. Carlos Souza, prefeito do município de Águas Formosas no exercício de 2016, para apresentar defesa e/ou documentos sobre os fatos apontados no relatório técnico.

4. Em atendimento à determinação do Conselheiro Relator, o responsável encaminhou a documentação de fls. 131/596.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

5. Às fls. 598/613, após examinar a defesa, a unidade técnica verificou que foram sanadas em parte as irregularidades apontadas no exame inicial, e concluiu pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Poder Executivo do município de Águas Formosas, relativa ao exercício de 2016, na forma do inciso III do art. 45 da LC nº 102/2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

6. Após análise da unidade técnica, os autos foram encaminhados a este Ministério Público de Contas, nos termos regimentais.

FUNDAMENTAÇÃO

Da abertura de créditos suplementares sem cobertura legal

7. O exame inicial da unidade técnica verificou que o município abriu a créditos suplementares no valor de R\$2.592.993,51, sem cobertura legal, contrariando o art. 42 da Lei nº 4320/64, que dispõe que “os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo”.

8. Na defesa apresentada, fls. 132/133, o responsável alegou, em síntese, que a LOA, aprovada sob o nº 1509/2015, autorizou, em seu art. 4º, um percentual de suplementação de 30%, ressaltando que o documento constante do SICOM é, na verdade, o Projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal e não a lei discutida, votada e sancionada, cópia anexa, fls. 144/149.

9. Diante da controvérsia, a unidade técnica solicitou à Câmara Municipal o envio da lei aprovada, juntada às fls. 604/606, que apresentou o percentual de 15% de suplementação. Neste contexto, a unidade técnica entendeu que as justificativas apresentadas não sanaram o apontamento técnico, ficando mantida a irregularidade, fl. 599v.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

10. Analisando a documentação constante dos autos, verifica-se que, de fato, as duas versões da Lei nº 1509/2015 apresentadas, fls. 144/149 e 604/606, contêm divergências em seu art. 4º. Não há nos sites da Prefeitura Municipal e da Câmara Municipal de Águas Formosas, conforme pesquisa realizada no dia de hoje, 9/6/2021, a disponibilidade da legislação em comento.

11. Neste contexto, entende-se mantida a irregularidade apontada.

Da não aplicação do mínimo constitucional nas despesas de saúde

12. No exame inicial, a unidade técnica verificou que o município aplicou apenas 13,97% da Receita Base de Cálculo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, não obedecendo o mínimo constitucionalmente exigido nos termos do art. 198, § 2º, inciso III da CR/88, LC nº 141/2012 e IN nº 05/2012, fls. 8v/10 e 14v.

13. O responsável argumentou em suma que ocorreram equívocos na classificação de alguns empenhos pagos com recursos da fonte 102 e divergências entre valores das despesas da fonte 102 inscritas como restos a pagar processados apurados pelo TCE e aqueles apurados pelo Município de Águas Formosas. Concluiu que com base nas correções e nos documentos apresentados, a falha restou sanada, fls. 133/140.

14. A unidade técnica, no exame de fls. 612/613, entendeu que as justificativas bem como a documentação apresentadas pelo responsável sanaram a irregularidade apontada restando retificado o índice de aplicação na saúde de 13,97% para 15,23%.

15. Diante dos esclarecimentos prestados pelo responsável, este MPC entende, nos mesmos termos da manifestação da unidade técnica, pela regularidade da aplicação de recursos nos gastos com as ações e serviços públicos de saúde, atendendo aos preceitos constitucionais vigentes, ficando retificado para 15,23% o percentual da Receita Base de Cálculo efetivamente utilizado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Da realização de despesas excedentes

16. O exame inicial da unidade técnica verificou que o município realizou despesas excedentes no valor de R\$7.392.207,32, sendo R\$7.288.409,76 referentes à Prefeitura Municipal e R\$103.797,56 ao Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, contrariando o disposto no art. 59 da Lei nº 4.320/64 e o inciso II do art. 167 da CR/88, fls. 22/39.

17. 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.

18. Na defesa apresentada, fls. 140/142, o responsável alegou que a Lei nº 4.320/64 não prevê a vinculação da dotação à fonte de recursos. Citou doutrina para corroborar o seu entendimento e enfatizou que nas palavras do próprio TCE as despesas realizadas não ultrapassaram os créditos concedidos. Destacou que tal falha decorreu do não envio dos atos de movimentação de fontes, que foi nessa oportunidade apresentado, juntamente com os decretos de suplementação de dotação, restando sanada a falha apontada.

19. Após análise da defesa, fls. 602v/603, a unidade técnica explicou que, no exame superficial, considerando-se tão somente os valores dos créditos concedidos e da despesa empenhada, realmente não há despesas excedentes. No entanto, ao realizar um exame pormenorizado dos créditos orçamentários, nos termos da IN nº 05/2011 do TCEMG, constatou que ocorreram despesas para as quais não havia crédito suficiente. Destacou que a padronização por fonte de recursos está prevista na referida IN e nos manuais da STN. Por fim, entendeu que a falta do envio dos atos de movimentação de fonte não alterou a irregularidade apontada, que restou mantida.

20. Inicialmente, analisando os autos e as informações constantes do SICOM, verifica-se que, de fato, não havia saldo suficiente nas fontes apresentadas para suportar a realização das despesas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

21. Sobre esta matéria, assim se manifestou o Conselheiro Gilberto Diniz em parecer exarado nos autos do processo nº 988049, Prestação de Contas do Executivo Municipal da Prefeitura de Congonhas do Norte:

A meu juízo, a relação entre o comando legal estabelecido no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, e o controle orçamentário por fonte requer análise sistêmica.

Isso porque 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. 8º 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.

Ou seja, a instituição do controle orçamentário por fonte, repito, visou proporcionar controle sobre os recursos com destinação específica, pois somente podem ser considerados como disponibilidade para as despesas afetas à sua própria finalidade.

E, 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.

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, Subfunção, Programa, Projeto/Atividade, Natureza de Despesa), e havendo dotação suficiente para suportar a despesa empenhada, não estará configurada a realização



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

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, Subfunção, 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”.

(...)

Posto isso, em consulta às informações constantes do SICOM, especificamente por meio do Comparativo da Despesa Fixada com a Executada, que ora faço anexar, constatei que, in casu, para parte das dotações que apresentaram despesas excedentes, listadas no relatório de fls. 19 a 31, havia saldo orçamentário positivo 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.

A título de exemplo, cito a dotação destinada à Ação 1333 - Construção/Ampliação de Prédio para Creches / Natureza de Despesa 4.4.90.51 – Obras e Instalações, cujo saldo negativo de R\$795.117,10, indicado à fl. 26-v, ocorreu na fonte 101 – Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação, sendo que a fonte 122 – Transferências de Convênios Vinculados à Educação, também contemplada no orçamento para acobertar a referida despesa, apresentava saldo a empenhar de R\$797.000,00, o que implica dizer que, efetivamente, não houve saldo negativo na dotação orçamentária, uma vez amparada por outra fonte de recurso, que não somente a fonte 101.

22. Em síntese, por esse entendimento, apenas violaria a norma do art. 59, da Lei nº 4.320/1964 a conduta de realizar despesas além dos créditos concedidos quando verificada a insuficiência de créditos orçamentário no nível de “natureza da despesa”, não sendo, portanto, ilícita a conduta de realizar despesas frente a fontes/dotações em nível inferior quando globalmente, no nível de “natureza de despesa” houvesse saldo positivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

23. A partir desse entendimento e de acordo com o que apurado pela unidade técnica às fls. 22/39 (relatório de despesas SICOM), as dotações orçamentárias no nível de “natureza de despesa” apresentam saldo insuficiente, o que enseja a manutenção do apontamento de irregularidade.

CONCLUSÃO

24. Pelo exposto, reconhecendo a presunção de veracidade relativa das informações prestadas, bem como a existência de dados que configuram ofensa a mandamento constitucional e legal, o MPC **OPINA** pela emissão de parecer prévio de **REJEIÇÃO DAS CONTAS**, nos termos do art. 45, III, da Lei Complementar nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

É o parecer.

Belo Horizonte, 10 de junho de 2021.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais