



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processo n.: **932477**

Natureza: Consulta

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Lagoa Formosa

Consulente: José Wilson Amorim

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

Sessão: 19/11/2014

Decisão unânime.

EMENTA: CONSULTA – CONTROLE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA – ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL – 1) APURAÇÃO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO OU EXCESSO DE ARRECADAÇÃO – POSSIBILIDADE – OBRIGATORIEDADE DE ESPECIFICAÇÃO DA FONTE E DESTINAÇÃO DE RECURSOS – 2) ANULAÇÃO PARCIAL OU TOTAL DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – UTILIZAÇÃO DE FONTES DE CONVÊNIOS DISTINTAS – IMPOSSIBILIDADE – VINCULAÇÃO AO OBJETO DE APLICAÇÃO ORIGINÁRIA DOS RECURSOS.

1) É possível a abertura de créditos adicionais ao orçamento, com a especificação das fontes e destinação de recursos, havendo apuração de superávit financeiro ou excesso de arrecadação. Ressalva-se que, na abertura de créditos adicionais oriundos de superávit financeiro, essa condição não se restringe somente aos dados do Balanço Patrimonial do exercício anterior, mas também ao superávit existente nas fontes vinculadas, e segregadas por convênio na mesma fonte. Também na apuração geral do excesso de arrecadação, há que se observar cada fonte, a qual pode agregar mais de um convênio, o que exige o cuidado da verificação de eventual excesso isoladamente por convênio.

2) Há impossibilidade de abertura de créditos adicionais cujos recursos disponíveis sejam anulação de dotações, de acordo com o inciso III, art. 43 da Lei n. 4.320/64, utilizando redução e acréscimo entre fontes de convênios distintas, em razão da vinculação ao objeto de aplicação originária dos recursos.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(conforme arquivo constante do SGAP)

35ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 19/11/2014

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Processo nº: 932.477

Natureza: Consulta

Consulente: Prefeito Municipal de Lagoa Formosa, José Wilson Amorim

Origem: Município de Lagoa Formosa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de Consulta formulada pelo Senhor José Wilson Amorim, Prefeito do Município de Lagoa Formosa, protocolizado em 22/08/2014, vazada nos seguintes termos:

- a) *A apuração do superávit financeiro, constante do balanço patrimonial do exercício anterior para ser utilizado na abertura de crédito adicional, poderá ser efetuada com a especificação da fonte e destinação de recursos constantes nas normas que regulamentam o SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios?*
- b) *Na apuração do excesso de arrecadação, para abertura de crédito adicional, poderá ser efetuada por especificação da fonte e destinação de recursos constantes nas normas que regulamentam o SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios?*
- c) *Poderá haver abertura de crédito adicional utilizando-se recursos de fontes distintas, dentre aquelas constantes do orçamento do exercício corrente, quando se tratar das especificações de fonte e destinação de recursos de convênios (22, 23, 24 e 42) que integram as normas que regulamentam o SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios?*

Encaminhado o processo à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, para verificação do disposto no parágrafo 1º, inciso V, art.210-B, do Regimento Interno desta Corte, sua conclusão foi de inexistência de deliberações nesta Casa que atendessem os questionamentos suscitados pelo consulente.

Diante disso, determinei o encaminhamento dos autos (fl. 8) à Assessoria para o Desenvolvimento do Sistema de Apoio de Fiscalização Municipal-SICOM, acolhendo sugestão proposta pela Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas nesse sentido.

A Assessoria para o Desenvolvimento do Sistema de Apoio de Fiscalização Municipal - SICOM, analisou as questões suscitadas, nos termos do estudo de fls.9 a 14, respondendo afirmativamente a primeira e segunda indagações, no sentido do **dever** de se especificar a fonte e a destinação dos recursos, para a abertura de crédito adicional, seja na hipótese de apuração do superávit financeiro e na hipótese de apuração do excesso de arrecadação, com algumas observações importantes acerca das verbas de convênio, respondendo negativamente, à terceira indagação.

Após, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – Fundamentação

Admissibilidade

PRELIMINARMENTE, no exercício do juízo de admissibilidade previsto no art. 210 B, do Regimento Interno, recebo a consulta para conhecê-la em tese, eis que o consulente está investido de legitimidade para consultar este Tribunal, a teor do disposto no art. 210, I, do Regimento Interno, e a matéria tem repercussão operacional, inserindo-se na competência desta Corte. Os demais requisitos previstos no § 1º do art. 210 do Regimento Interno deste Tribunal também foram observados.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:
De acordo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:
De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:
De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:
De acordo.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:
Eu também estou de acordo.
NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:
Assim, passo à análise meritória.

Mérito

Passo ao enfrentamento das questões suscitadas, acolhendo *in totum* o bem elaborado estudo da Assessoria de Desenvolvimento do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios, de fls. 9 a 14, pelos seus jurídicos fundamentos.

1) A apuração do superávit financeiro, constante do balanço patrimonial do exercício anterior para ser utilizado na abertura de crédito adicional, poderá ser efetuada com a especificação da fonte e destinação de recursos constantes nas normas que regulamentam o SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios?

A utilização do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior está prevista no inciso I, parágrafo 1º, art.43 da Lei Federal nº 4.320/64. O acréscimo da 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 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”

“Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;”

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Importante lembrar que o acréscimo do requisito fonte de recursos, de acordo com especificação pela tabela publicada no Portal do sistema SICOM, conforme Instrução Normativa nr. 05/2011 e alterações subsequentes, não modifica os procedimentos e normas dispostos nos parágrafos e incisos do art.43 da Lei nr. 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 suplementação a esse crédito, a respectiva fonte de recursos não pode do mesmo dissociar.

Isso leva a responder afirmativamente a primeira questão: sim, apurado o superávit financeiro no balanço patrimonial do exercício anterior, tais recursos poderão proporcionar a abertura de crédito adicional ao orçamento em curso, o que inclui obrigatoriamente a especificação de fonte e destinação de recursos.

Todavia, oportuno lembrar que na apuração de superávit financeiro, pode ocorrer uma situação de déficit no Balanço Patrimonial do exercício anterior, mas com o superávit em uma fonte de recursos vinculada, o que representa uma variação na interpretação padrão, eis que nesses casos haveria recursos para suplementação de créditos adicionais.

Então não basta mais somente verificar a situação financeira no Balanço Patrimonial, mas as fontes vinculadas de recursos. Acrescente-se, ainda, que as fontes da IN 05/2011 relativamente a convênios, consolidam as destinações de cada termo de convênio por área (saúde, educação, assistência social e outros) e que, portanto, o superávit financeiro para abertura de crédito adicional dentro de cada uma das fontes de convênio deve observar o nível de superávit de cada termo de convênio, visto que em uma fonte podem estar somados os recursos de mais de um convênio. Configurado esse fato, o controle da gestão orçamentária e financeira obriga a adoção de controles administrativos paralelos aos sistemas orçamentário e contábil.

2) Na apuração do excesso de arrecadação, para abertura de crédito adicional, poderá ser efetuada por especificação da fonte e destinação de recursos constantes nas normas que regulamentam o SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios?

A resposta a essa segunda questão acompanha o raciocínio da primeira, visto que também a apuração de eventual excesso de arrecadação é uma condição para abertura de crédito adicional, conforme o inciso II, art.43 da Lei nr. 4.320/64. Desse modo, o crédito adicional aberto deve incluir a especificação da fonte e destinação de recursos, visto ser um requisito ora vigente.

Aplica-se a esta questão a mesma lógica na apuração de superávit nas fontes da primeira questão, pois a existência de mais de um convênio para uma mesma fonte exige controle segregado para eventual excesso de arrecadação por convênio. Ou seja, as fontes da IN 05/2011 relativamente a convênios, consolidam as destinações de cada termo de convênio por área (saúde, educação, assistência social e outros) e que, portanto, a verificação do excesso de arrecadação para abertura de crédito adicional dentro de cada uma das fontes de convênio deve observar individualmente cada convênio. Diante dessa possibilidade, o controle da gestão orçamentária e financeira obriga a adoção de controles administrativos paralelos aos sistemas orçamentário e contábil.

3) Poderá haver abertura de crédito adicional utilizando-se recursos de fontes distintas, dentre aquelas constantes do orçamento do exercício corrente, quando se tratar das especificações de fonte e destinação de recursos de convênios (22, 23, 24 e 42) que integram as normas que regulamentam o SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios?

A pergunta do consulente sobre a abertura de créditos adicionais, com a utilização de recursos entre fontes distintas, especialmente quando se tratar das especificações de recursos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

de convênios, embora não explicitado, está relacionada à existência dos recursos disponíveis previstos no inciso III, art.43, Lei nº. 4.320/64, que trata da anulação parcial ou total de dotações constantes do orçamento anual corrente.

Para exemplificar de forma prática, a anulação de uma dotação de crédito orçamentário, a ser custeada por uma fonte de recursos de determinado convênio, cuja previsão do recebimento financeiro foi frustrada parcial ou integralmente, para suplementação de outra dotação, atrelada a uma fonte de convênio não prevista no orçamento ou com previsão insuficiente, não será possível, visto estar configurada a destinação específica para sua aplicação.

Tal impedimento decorre dos vínculos a que as fontes e destinação de recursos constituem nos instrumentos de planejamento orçamentário, demonstrados na LOA, mesmo com outras fontes que não as de convênio, salvo poucas exceções descritas nos parágrafos seguintes. Isso não ocorria até a criação e implementação desse mecanismo de controle e gerenciamento dos recursos orçamentários e financeiros, quando se podia anular uma dotação orçamentária visando o incremento de outra, ou mesmo adição de dotação nova ao orçamento.

Esses vínculos orçamentários buscam assegurar o princípio do equilíbrio do orçamento, em que a soma das destinações de recursos classificadas nas dotações orçamentárias deverá equivaler às fontes originárias das receitas previstas. Destacam-se exceções à regra que impede alterações entre as fontes e destinações de recursos, as originadas do FUNDEB e das aplicações constitucionais em Ensino e em Saúde.

Assim, como a fonte originária para a destinação dos recursos do FUNDEB é a mesma, as fontes 118 – Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica e 119 - Transferências do FUNDEB para Aplicação em Outras Despesas da Educação Básica, poderão ter anulação e acréscimo entre si, desde que obedecida à provisão do mínimo de 60% para custeio do pessoal do magistério, conforme art.22, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Também nas fontes 101- Receitas de Impostos e de 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.

III – CONCLUSÃO

As indagações do consulente sobre as hipóteses de utilização de créditos adicionais ao orçamento, com o acréscimo das especificações de fontes e destinação de recursos, ora vigente, no que concerne às questões apresentadas, segue o mesmo padrão usual disposto nos incisos I, II, III e IV do art.43 da Lei nº. 4.320/64, pois a introdução da codificação por fontes, conforme tabela publicada no Portal SICOM não impede alterações orçamentárias dessa natureza.

Diante disso, a resposta às duas primeiras questões do consulente foi de que havendo apuração de superávit financeiro ou excesso de arrecadação a abertura de créditos adicionais ao orçamento, agora com a especificação das fontes e destinação de recursos, pode ser feita.

Cabem as ressalvas de que na abertura [de créditos adicionais oriundos¹] de superávit financeiro, essa condição não se restringe somente aos dados do Balanço Patrimonial do

¹ O acréscimo entre colchetes se faz necessário para complementar a conclusão elaborada pela Assessoria do SICOM.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

exercício anterior, mas também ao superávit existente nas fontes vinculadas, e segregadas por convênio na mesma fonte. Também na apuração geral do excesso de arrecadação, há que se observar cada fonte, a qual pode agregar mais de um convênio, o que exige o cuidado da verificação de eventual excesso isoladamente por convênio.

Por fim, na terceira questão, há impossibilidade de abertura de créditos adicionais cujos recursos disponíveis sejam anulação de dotações, de acordo com o inciso III, art.43 da Lei nº 4.320/64, utilizando redução e acréscimo entre fontes de convênios distintas, em razão da vinculação ao objeto de aplicação originária dos recursos.

Nestes termos, entendo respondidos os questionamentos consultados.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO.)

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)