



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 872538
Relator: Conselheiro José Alves Viana
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal
Município: Igaratinga
Exercício: 2011
Responsável: Fábio Alves Costa Fonseca

Excelentíssimo Senhor Relator,

Relatório

A Unidade Técnica apurou, às fls. 03/40, que o município promoveu a abertura de créditos adicionais, sem recursos disponíveis, em desacordo com o que dispõe o artigo 43, da Lei n. 4.320/1964.

Na defesa apresentada, fls. 44/58, o Prefeito Municipal esclareceu, em síntese, que:

- a) o art. 43, da Lei n. 4.320/1964, considera recursos disponíveis os provenientes de superavit financeiro e de excesso de arrecadação e os resultantes de anulação total ou parcial de dotação orçamentária, ou ainda de créditos adicionais, desde que não comprometidos;
- b) os créditos abertos obedeceram ao disposto na citada Lei n. 4.320/1964;
- c) a LOA autorizou a abertura e crédito suplementar até o limite de 60%, do valor total das despesas previstas, com a utilização de todas as fontes fixadas pela Lei n. 4.320/1964;
- d) o município abriu créditos suplementares no valor de R\$ 8.907.553,21, o que equivale a 54,65% da dotação orçamentária;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

- e) O município detinha saldo e autorização suficientes para novas suplementações;
- f) o superávit financeiro apurado no exercício de 2010 era de R\$ 3.907.251,49, o que demonstra a capacidade do Município para abrir os créditos adicionais, utilizando fonte de recursos compensatórios, na forma da legislação vigente;
- g) na fonte anulação parcial ou total de dotação, o município poderia utilizar recursos na ordem de R\$ 2.372.137,81, suficiente para acobertar o déficit imputado ao superávit financeiro;
- h) outra fonte compensatória era o excesso de arrecadação que atingiu a importância de R\$ 1.307.159,22.

Após a análise da documentação encaminhada, a Unidade Técnica entendeu que embora tenha havido violação ao art. 43, da Lei n. 4.320/1964, a despesa empenhada foi inferior aos créditos autorizados. Por este motivo, o reexame concluiu pela emissão de parecer prévio de aprovação com ressalva das contas, fls. 60/65.

Os autos vieram ao MPC para parecer indispensável, conforme o art. 61, IX, “e”, do RITCE.

Fundamentação

1. Preliminarmente

Objetivando conferir celeridade aos processos de prestações de contas e otimizar a sua análise e processamento através da máxima aplicação dos princípios da eficiência, economicidade e racionalização administrativa, o Tribunal de Contas definiu os escopos para o exame de legalidade das contas apresentadas. Nesse ínterim, a regularidade dos atos de governo restará cotejada através da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

demonstração do cumprimento dos preceitos constitucionais e legais fixados na Ordem de Serviço do TCMG n. 09/2012, quais sejam:

- art. 212 da CR/88 que determina o percentual mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino;
- art. 77, § 1º, do ADTC, com redação dada pelo art. 7º, da EC n. 29/2000, que define o percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde;
- artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2004 que estabelecem os limites de despesa com pessoal;
- art. 29-A da Constituição Federal que fixa o coeficiente de repasse de recursos à Câmara Municipal;
- art. 167, V, da CR/88 e os artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320/ 1964, que regulamentam a abertura de créditos adicionais;
- art. 40 da CR/88 que trata do regime próprio de previdência, quando houver elementos suficientes para o exame conclusivo acerca de sua regularidade.

2. Mérito

2.1. Percentual autorizado para abertura de créditos adicionais

Analisando as informações contidas nos autos, constato que a LOA autorizou a abertura de créditos suplementares no percentual de 60% das dotações orçamentárias, e elencou hipóteses em que o limite previsto não será onerado, fls. 19/20.

Considero tal percentual demasiadamente elevado. A autorização para abertura de créditos suplementares em percentuais tão expressivos se aproxima de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

uma abertura de créditos ilimitados, contrariando o disposto no art. 167, VII, da CR/88.

Evidentemente, a dificuldade para delinear limites precisos para autorização de abertura de créditos adicionais reside na ausência de regulamentação específica sobre a matéria.

Com a finalidade de dirimir as dúvidas sobre o assunto, doutrina especializada¹ defende que a autorização para abertura de créditos adicionais visa corrigir possíveis distorções ocasionadas pela inflação. Desse modo, quanto maior a diferença entre percentual autorizado e os índices inflacionários do período, maior será a falta de organização e planejamento do ente público.

Reconheço, todavia, que a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, em razão desta irregularidade, significaria a imposição de sanção unicamente ao Prefeito Municipal, excluindo os membros do Poder Legislativo Municipal que votaram a autorização legal de suplementação aparentemente, sem analisar eventual excesso diante da limitação constitucional.

Sendo assim, a irregularidade merece ponderação por parte do Tribunal de Contas, dando ensejo ao exercício de seu papel pedagógico.

Nesse caso, entendo adequada a emissão de recomendação ao Prefeito Municipal para que adote medidas que aperfeiçoem o planejamento orçamentário do município, evitando, desse modo, a suplementação excessiva de dotações no projeto da lei orçamentária anual e nos projetos de leis que autorizam a abertura de créditos suplementares.

¹ FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de Direito Financeira*, 2ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 149.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

2.2. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis (artigos 43, da Lei nº 4.320/1964, e 167, V, da CR/88)

De acordo com o estudo inicial, o Município promoveu a abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 978.647,40, sem recursos disponíveis, fl.07. A conclusão da Unidade Técnica baseou-se na diferença entre os recursos provenientes do superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 521.043,62) e os créditos abertos com base nesta fonte de recursos (R\$ 1.499.691,02), f. 07.

A sistemática utilizada no reexame técnico, todavia, foi outra. No estudo realizado, a unidade técnica considerou que o excesso de arrecadação no valor de R\$ 1.307.159,22 era capaz de suprir o déficit do superávit financeiro, remanescendo apenas a irregularidade formal de indicação inadequada da fonte de recursos.

Contudo, a meu ver, o gestor contrariou os artigos 43, da Lei n. 4.320/194, e 167, V, da CR/88, ao empregar recursos provenientes de fonte diversa, daquela prevista em lei, para acobertar créditos extra-orçamentários.

Conforme dispõe o art. 167, V, da CR/88, a abertura de créditos está condicionada à autorização legislativa e à indicação de recursos, senão vejamos:

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Em outros termos, a exigência constitucional de indicação da fonte, na lei autorizativa, pressupõe a obrigatoriedade de sua observância na abertura dos créditos adicionais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Ainda sobre o assunto, no inciso seguinte, o preceito constitucional admite o remanejamento e transferência de recursos, mas exige autorização legal, quando a alteração se dá de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, *in verbis*:

Art. 167. São vedados:

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

No caso, não foram analisadas as condições específicas dos recursos usados e se estes poderiam substituir as fontes inicialmente previstas, sem prévia autorização legal.

Desse modo, a constatação de que globalmente existiam recursos para custear os créditos abertos não significa a regularidade dos atos de gestão analisados. Isso porque a autorização, abertura e utilização de créditos adicionais possuem regras específicas que precisam ser observadas.

Nesse contexto, entendo que abrir créditos adicionais, indicado fonte com recursos insuficientes, contraria as normas do planejamento responsável, especialmente os artigos 43, da lei n. 4.320/1964, e 167, V, da CR/88, e sujeita o gestor à emissão de parecer prévio de rejeição das contas.

Conclusão

Pelo exposto, diante da abertura de créditos, sem recursos disponíveis, em violação ao art. 43, da Lei n. 4.320/1964, e 167, V, da CR/88, OPINO pela emissão de parecer prévio de REJEIÇÃO das contas, nos termos do disposto no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

OPINO ainda pela emissão de recomendação ao Prefeito Municipal para que adote, nos próximos exercícios, percentuais reduzidos no projeto da LOA e nos projetos de lei decorrentes, enviados à Câmara Municipal, para suplementação de dotações.

É o parecer.

Belo Horizonte, 04 de fevereiro de 2013.

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