



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 1012963/2016
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Jurisdicionado: Município de São Francisco do Glória (Poder Executivo)

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de prestação de contas municipal, apresentada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de São Francisco do Glória, relativa ao exercício de 2016.
2. A Unidade Técnica emitiu relatório às f. 02/14-v. 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.
3. O órgão técnico, em sede de exame inicial, apontou que: a) embora as despesas empenhadas não tenham superado o total dos créditos concedidos, constatou-se a realização de despesa excedente no valor de R\$1.132.796,73; b) não foi aplicado o percentual mínimo exigido pela Constituição na manutenção e desenvolvimento do ensino; e c) foram abertos créditos suplementares no valor de R\$ 1.314.280,07 sem recursos disponíveis.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

4. O Prefeito, Sr. José Bissiati Filho, foi citado à f. 64 e apresentou justificativas às f. 66/85.
5. Em sede de reexame, às f. 88/121, o órgão técnico concluiu que houve irregularidade na abertura dos créditos sem recursos disponíveis e opinou pela rejeição das contas.
6. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
7. É o relatório. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

I - Créditos Orçamentários e Adicionais acima do limite:

8. A LOA referente ao exercício de 2016, ao estimar as receitas e fixar as despesas do Orçamento Fiscal do Município de São Francisco do Glória, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares no percentual de 25% (vinte e cinco por cento) (f. 2-v).
9. 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.
10. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 (...)"

11. 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 artigo 42 da Lei municipal n. 1.168, de 16 de dezembro de 2015, 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.

II - Da Aplicação Anual na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

12. De acordo com o art. 212 da CR/88, o município de São Francisco do Glória deveria aplicar, no exercício de 2016, em ações e serviços públicos de manutenção e desenvolvimento do ensino, 25% da receita base de cálculo, conforme exposto na Constituição da República:

*“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de **impostos**, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (grifo nosso)*

13. No caso em análise, foi apontado que o município teria aplicado somente 21,76 % da Receita Base de Cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (f.06).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

14. Regularmente citado (f. 64), o Prefeito à época, Sr. José Bissiati Filho, alegou (f. 67/70) que houve diferença entre a Base de Cálculo do Ensino informada no Sicom e a “apurada na contabilidade da Prefeitura Municipal”, no valor de R\$ 115.567,48 (f. 05 e 73). Assim, o gestor solicitou que fosse anexado aos autos a documentação enviada por ele por mídia em CD (f. 85) que contém os gastos efetuados no ensino, os demonstrativos mensais, as Notas de Empenhos e demais documentos referentes ao ensino.

15. A Unidade Técnica, em sede de reexame (f.95-v/96), relatou que:

Na nova análise, este Órgão Técnico considerou como aplicação no ensino o valor de R\$ 836.290,73, efetuados com recursos próprios, mais o valor de R\$ 2.015.285,95, relativos ao FUNDEB, totalizando o valor de R\$ 2.851.576,68, valor suficiente para atingir o índice mínimo exigido constitucionalmente (...)

Levou-se em consideração também se as despesas elencadas nos demonstrativos do CD eram pertinentes a educação e se foram pagas pela conta bancária específica da Educação Recursos Próprios (conta BB n. 20462-5) e pelas contas de impostos próprios, tais como FPM, ICMS, IPVA, etc.

(...)

Ressalta-se que na relação de gastos do ensino, retirados do CF, consta pagamento de despesas inscritas em Restos a Pagar do exercício de 2015, porém, como elas não foram computadas naquele exercício estão sendo consideradas como gastos do ensino em 2016.

Assim, retifica-se o apontamento do exame inicial passando a aplicação do ensino de 21,76% para 25,97%.

16. Portanto, uma vez verificada a observância do percentual exigido na Constituição, no valor de 25,97%, o Ministério Público de Contas conclui que não houve irregularidade neste item.

III - Despesas excedentes:

17. A Unidade Técnica opinou pela rejeição das contas do Município de São Francisco do Glória, relativas ao exercício de 2016, em razão da realização de despesas excedentes no valor de R\$1.132.796,73, fato que contraria o disposto no art.59 da Lei n. 4.320/64.

18. O gestor à época, Sr. José Bissiati Filho, apresentou defesa às f. 66/85, porém não se manifestou quanto a este item.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

19. Diante disso, órgão técnico manteve seu posicionamento inicial de considerar irregular o empenho das despesas por fonte de recursos acima do limite do crédito orçamentário fixado.
20. 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.
21. Ademais, o Ministério Público de Contas verificou no comparativo de despesa fixada com a executada que o gestor realizou empenho em determinadas fontes nas quais não havia fixação de crédito correspondente.
22. Referido procedimento 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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)*

23. Vale ressaltar que, desde a Resolução 05/2011, o Tribunal de Contas determinou a análise por fonte de recursos. No exercício de 2014 foram emitidas recomendações e a partir do exercício de 2015 começou a ser apontada como irregularidade. Além disso, a aplicação dos recursos nos estritos limites definidos pela Lei Orçamentária é cogente.
24. Diante do exposto, entende o Ministério Público de Contas que a execução orçamentária realizada pelo gestor é irregular.

IV - Créditos Orçamentários e Adicionais sem recursos disponíveis:

25. A Unidade Técnica opinou pela rejeição das contas do Município de São Francisco do Glória, relativas ao exercício de 2016, em razão da abertura de Créditos adicionais no valor total de R\$ 1.134.280,07 sem recursos disponíveis, por contrariar o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC 101/2000.
26. O gestor à época, Sr. José Bissiati Filho, apresentou defesa às f.66/67, na qual alegou, em síntese, que conforme o Balanço Patrimonial (f. 71/72), verifica-se saldo superior ao utilizado para abertura dos créditos por Superávit Financeiro. Sendo assim, o defendente solicitou a desconsideração da análise do item em questão baseado por fonte de recursos.
27. A Unidade Técnica, em sede de reexame (f. 91-v/92), relatou:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Considerando o Balanço Patrimonial apresentado pelo defendente, fl. 71/72, constata-se um Superávit Financeiro na ordem de R\$ 6.908.638,23.

Ocorre, entretanto, que o Município de São Francisco do Glória possui em sua organização político administrativa o Instituto de Previdência Municipal, onde consta saldo financeiro na ordem de R\$ 7.225.768,76, conforme apuração, fl. 97/102.

A pretensão do defendente de considerar todo o Superávit Financeiro do Exercício de 2015 não se justifica, pois a regra do art. 2º da Lei Federal n. 4320/64 é que o orçamento conterà a discriminação da receita e a despesa de forma a evidenciar a política econômica-financeira e o programa de trabalho do governo e no âmbito deste Tribunal, com a utilização do sistema SICOM, a INTC n. 05/2011 dispôs sobre a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal.

(...)

Conforme demonstrativo extraído do sistema SICOM, fl. 101/102, verifica-se que o Município executa suas despesas, na sua maioria, nas fontes 100, 101 e 102, mesmo recebendo algum recurso de convênios. Nota-se também que o Município possuía apenas R\$ 698.385,59 de saldo inicial na fonte 100 e mesmo assim, comprometido com Restos a Pagar.

Por todo o exposto, conclui-se que o Município de São Francisco do Glória não possuía recursos disponíveis para fazer face aos créditos abertos por Superávit Financeiro. (grifo nosso)

28. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas reitera os argumentos apresentados no item anterior de que a execução orçamentária realizada pelo gestor é irregular.

V - Da análise referente aos demais Itens:

29. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CONCLUSÃO

30. Em face do exposto, o Ministério Público de Contas **CONCLUI** que deve ser emitido parecer prévio pela rejeição das contas do Chefe do Poder Executivo do Município de São Francisco do Glória, relativas ao exercício de 2016, com fundamento no art. 45, III, da Lei Complementar Estadual n. 102, de 2008.
31. É o parecer.

Belo Horizonte/MG, 09 de agosto de 2018.

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