

Irregularidade: abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis



EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS — PREFEITURA MUNICIPAL — EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA — ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS — RECURSOS NÃO DISPONÍVEIS — IRREGULARIDADE FORMAL — NÃO CONFIGURAÇÃO — PRINCÍPIO DA LEGALIDADE — PRINCÍPIO DA MORALIDADE — VIOLAÇÃO — GASTO PÚBLICO — EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO — OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA — PARECER PRÉVIO — REJEIÇÃO DE CONTAS

O gasto público de um exercício financeiro está limitado ao total de recursos efetivamente arrecadados, sendo a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis uma afronta ao princípios da legalidade (art. 43, Lei n. 4.320/64) e da moralidade.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do prefeito do Município de Delfinópolis, relativa ao exercício financeiro de 2010.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, foram constatadas irregularidades que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, Sr. José Geraldo Franco Martins, que se manifestou a fls. 42-128, tendo a unidade técnica procedido ao exame da defesa a fls. 130-219, concluindo que as contas sob exame sujeitam-se ao disposto no inciso III do art. 240 do Regimento Interno.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a fls. 220-223, opinou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação, com ressalvas, das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, por entender que “as irregularidades inaptas a produzir dano ao erário, por definição legal implícita, são consideradas faltas de natureza formal”.

É o relatório.

MÉRITO

Examinando os autos sob a ótica da Res.TC n. 04/2009, observados os termos da Decisão Normativa n. 02/2009, alterada pela de n. 01/2010, e da Ordem de Serviço n. 06/2011, manifesto-me conforme a seguir.

1 Da execução orçamentária

Abertura de créditos sem a devida cobertura legal

Apontou-se a fls. 4 que o município procedeu à abertura de créditos suplementares, no valor de R\$272.096,50, sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64.

A irregularidade decorreu da informação prestada pelo gestor de que a Lei Orçamentária Anual (LOA) estabeleceu limite de 22% da despesa fixada (R\$3.652.000,00) mais o *superavit* do exercício anterior (R\$46.791,96) para a abertura de créditos adicionais, perfazendo o montante de R\$3.698.791,96. No entanto, o Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários demonstra que foram efetivamente abertos créditos, com base na autorização contida na LOA, de R\$3.970.888,46.

O defendente argumentou a fls. 43-50 que o município editou leis específicas que subsidiaram a execução dos créditos questionados, remetendo, para tanto, cópia dos referidos instrumentos legais que, no seu entendimento, regularizam o apontamento (fls. 52-128).

No reexame, a unidade técnica informa que, com o intuito de apurar novo Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários, solicitou ao município o envio dos decretos de abertura dos créditos correspondentes às leis enviadas, os quais foram juntados a fls. 135-209.

Com base nos documentos e informações prestadas, a unidade técnica elaborou novo Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários, a fls. 210-217, concluindo pela legalidade dos créditos abertos no exercício, conforme demonstrado a fls. 131.

Nesse contexto, proponho apenas recomendação ao atual gestor para que atente quanto ao correto preenchimento dos demonstrativos do Siace/PCA de modo a evitar a reincidência das falhas verificadas.

Abertura de créditos sem recursos disponíveis

Verifica-se na análise técnica, a fls. 5, a abertura de créditos suplementares/especiais no valor de R\$11.414.275,38, sem recursos disponíveis, o que contraria o disposto no art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64.

Tal irregularidade decorreu da informação apresentada no Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários (fls. 11-19) de que o município promoveu a abertura de créditos vinculados ao excesso de arrecadação de recursos livres no montante de R\$10.883.067,34, sendo que essa fonte de recursos não foi identificada no exercício sob análise.

O referido quadro demonstra também a abertura de créditos atrelada à arrecadação de Operações de Crédito no valor de R\$1.110.000,00, quando o montante efetivamente arrecadado foi de R\$660.000,00. De igual modo, o referido quadro indica a abertura de créditos com base no *superavit* financeiro do exercício anterior de R\$128.000,00, ao passo que foram constatados recursos oriundos dessa fonte de apenas R\$46.791,96, culminando no total de créditos considerados irregulares de R\$11.414.275,38.

Apesar de o gestor responsável não apresentar esclarecimentos específicos, a unidade técnica constatou, conforme relatado a fls. 133, que as leis apresentadas indicavam fontes de recursos diversas das informadas no Siace/PCA, cuja correção permitiu reduzir a irregularidade para R\$9.147.722,62.

A meu juízo, a efetiva realização de despesas sem recursos disponíveis deve ser comprovada por meio da análise do Balanço Orçamentário apresentado (fls. 33), que, no presente caso, demonstra *deficit* na execução orçamentária de R\$4.636.262,18. A receita arrecadada foi de R\$18.963.835,78 e a despesa executada foi de R\$23.600.097,96.

Essa prática contribuiu, decerto, para gerar o passivo real a descoberto consignado no Comparativo do Balanço Patrimonial (fls. 34) da ordem de R\$5.392.875,09, como também para o incremento do Passivo Financeiro, que registrou no exercício financeiro de 2010, somente a título de inscrição em Restos a Pagar, o valor de R\$6.175.053,03.

De fato, os gastos públicos no exercício (R\$23.600.097,96) deveriam estar limitados ao total de recursos efetivamente arrecadados (R\$18.963.835,78), em especial, se consideradas as disposições do § 1º do art. 1º da Lei Complementar n. 101/00, senão vejamos:

Art. 1º [...]

§ 1º Responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas [...] e inscrição em Restos a Pagar.

A propósito, a Lei de Responsabilidade Fiscal busca, exatamente, extirpar a prática que conduz ao endividamento público.

Em termos de planejamento e execução orçamentário-financeira, a situação retratada nestes autos denota violação da moralidade administrativa, a qual, na lição de Lúcia Valle Figueiredo, não se confunde com a moralidade comum, já que “**é composta de regras de boa administração**, ou seja, pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas, não só pela distinção entre o Bem e o Mal, **mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa**”¹ (grifo nosso)

¹ *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994.

Nessa perspectiva, cabe assinalar que, para a jurista Cármen Lúcia Antunes Rocha²,

[...] a moralidade administrativa não é uma questão que interessa prioritariamente ao administrador público: mais que a este, interessa ela prioritariamente ao cidadão, a toda a sociedade. **A ruptura ou afronta a este princípio, que transpareça em qualquer comportamento público**, agride o sentimento de Justiça de um povo e **coloca sob o brasão da desconfiança não apenas o ato praticado pelo agente**, e que configure um comportamento imoral, mas a **Administração Pública e o próprio Estado, que se vê questionado em sua própria justificativa**.

Conforme a Constituição Estadual, moralidade, a legalidade e a eficácia na gestão administrativa consistem em direito subjetivo do cidadão, uma vez que, o art. 73 dispõe: “a sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz”.

Nesse contexto, contrariamente à manifestação do *Parquet* de Contas, entendo que a irregularidade perpetrada não constitui “falta de natureza formal”. Com efeito, além de contrariar o princípio da legalidade, em face da infração ao disposto no art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64, a prática denuncia patente violação ao princípio basilar da moralidade administrativa, razão pela qual considero irregular e de responsabilidade do gestor a abertura e a execução de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis, no valor de R\$9.147.722,62, dos quais foram executados, pelo menos, R\$4.636.262,18.

2 Dos índices e limites constitucionais e legais

Do exame da unidade técnica, ressei que foram cumpridos:

- a) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (29,47%) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (39,07%);
- b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (53,25%, 51,06% e 2,19%, correspondentes ao município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente);
- c) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República de 1988 referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (7%).

No tocante à receita base de cálculo para verificação da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, a unidade técnica informa que incluiu as receitas classificadas erroneamente nas rubricas 1911.03 e 1911.04 reclassificadas para 1911.38.00 e 1911.40.00, por serem decorrentes de impostos. Ressalta, todavia, que a inclusão não causou impacto no mínimo constitucionalmente exigido; apenas alterou os percentuais apresentados de 29,54% (educação) e 39,16% (saúde) para 29,47% e 39,07%, respectivamente.

Registre-se, no entanto, que esses percentuais poderão sofrer alterações quando forem examinados os correspondentes atos de ordenamento de despesas, por meio das ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal de Contas na municipalidade.

² *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, grifo nosso.

Conclusão: com fundamento nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08 c/c o inciso III do art. 240 da Res. TC 12/08 (RITCEMG), proponho a emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas anuais prestadas pelo Sr. José Geraldo Franco Martins, Prefeito do Município de Delfinópolis, no exercício financeiro de 2010, em decorrência da **abertura** de créditos sem recursos disponíveis no montante de R\$9.147.722,62, dos quais foram executados pelo menos R\$4.636.262,18, em violação ao disposto no art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64 e ao princípio da moralidade administrativa.

Registro, por oportuno, que foram observados os índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

Recomendo ao atual gestor que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos do Tribunal, os quais deverão ser disponibilizados a esta Corte mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade.

Ao responsável pelo órgão de controle interno, recomenda-se o acompanhamento da gestão municipal, nos termos do art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

A manifestação deste Colegiado em parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Considerando que a execução de créditos adicionais sem recursos disponíveis constitui grave infração à norma legal, proponho o encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado da decisão, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para a adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência constitucional e legal.

Cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas verificado que o julgamento das contas pela edilidade observara a legislação aplicável — consoante estatui o art. 239 regimental — adotadas as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, proponho o arquivamento dos autos.

Essa é a proposta de decisão que submeto ao Colegiado.

A prestação de contas em epígrafe foi apreciada pela Segunda Câmara na Sessão do dia 22/03/2012, presidida pelo Conselheiro Eduardo Carone Costa; presentes o Conselheiro substituto Hamilton Coelho, Conselheiro Mauri Torres e Auditor Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, Auditor Gilberto Diniz.
