

Necessidade de realização efetiva de despesa sem lastro para configuração de irregularidade na abertura de crédito adicional

DI.COM.TCE/MS



EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS — MUNICÍPIO — ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS — DESPESAS NÃO REALIZADAS — AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE — ABERTURA DE CRÉDITOS SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL — REGULARIDADE — CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS — APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR — NÃO CABIMENTO EM PARECER PRÉVIO — APROVAÇÃO DAS CONTAS

1. A mera expedição de decreto de abertura de crédito adicional sem recursos disponíveis não configura irregularidade se não houve efetiva execução da despesa.
2. O parecer prévio em processos de prestação de contas é peça de caráter técnico-opinativo não cabendo nele a aplicação de multa ao gestor.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade do Sr. Eduardo Antônio Carvalho, Prefeito do Município de Varginha, relativa ao exercício de 2010.

O órgão técnico, fls. 15/68, apontou impropriedades que ensejaram abertura de vista ao responsável, vindo ao processo a defesa e os documentos a fls. 76-724. Em novo estudo, fls. 726-747, a unidade técnica assinalou a infringência ao disposto nos arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64.

O Ministério Público especializado, fls. 749-772, pronunciou-se pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com aplicação de multa aos responsáveis, Srs. Eduardo Antônio Carvalho (Prefeito Municipal), Róber Luiz de Oliveira (Contador) e Bertonlúcio Mendonça de Macedo (Controlador), nos termos dos arts. 317-318, II e VIII, da Res. TCEMG n. 12/08.

É o relatório.

MÉRITO

Esta prestação de contas foi examinada conforme o estabelecido na Res. TC n. 04/09, disciplinada pela Ordem de Serviço n. 06/11, e com espeque nas informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal.

Em sua primeira análise, o órgão técnico aduziu que o Executivo procedeu à abertura de créditos suplementares/especiais no valor de R\$7.225.482,11 sem recursos disponíveis, e que foram empenhadas despesas que excederam em R\$5.076.292,42 o limite dos créditos aprovados, em afronta ao disposto nos arts. 43 e 59 da Lei n. 4.320/64 e no art. 167, incisos I, II e V, da Constituição da República, fls. 17-18. Assinalou a necessidade de encaminhamento dos decretos de abertura dos créditos suplementares e especiais, nos montantes de R\$987.135,85 e R\$90.589,00, respectivamente, bem como de esclarecimentos acerca da diferença de R\$23.179.540,22 detectada nos créditos abertos por fontes outras que não a anulação de dotações, fls. 17-18.

O defendente argumentou que a suplementação orçamentária por superávit financeiro do exercício anterior, no valor de R\$7.431.269,69, fundamentou-se no inciso I do art. 7º da Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal n. 5.129/09), e originou-se de recursos vinculados, conforme cópias dos Decretos n. 5.086, 5.087, 5.088, 5.089, 5.090, 5.095, 5.098, 5.099, 5.100 e 5.104, acostados aos autos, fls. 78-86 e 148-177. Com relação ao empenho de despesas em montante superior aos créditos autorizados, alegou que a divergência de R\$5.076.292,42 ocorreu por falha na consolidação do balanço orçamentário, no total da despesa autorizada pertinente aos lançamentos constantes no “Quadro de Leis, Créditos Suplementares, Especiais, Extraordinários e Créditos Especiais do Exercício Anterior” e no “Comparativo da Despesa Orçada com a Realizada das entidades da Administração Indireta”. Sustentou que, após os ajustes, não haveria “despesa empenhada excedente, e sim, economia de dotação orçamentária” no valor de R\$18.568.974,80, fls. 87-88.

O responsável, atendendo recomendação da unidade técnica, encaminhou cópia dos decretos pertinentes ao exercício em exame, ressaltando que o montante correto de créditos suplementares e especiais abertos com base em outras leis foi de R\$4.255.952,92, e não de R\$987.135,85, conforme informado anteriormente, fls. 88-92.

Em seu novo estudo, a fls. 727-730, o órgão técnico constatou que:

- a) o novo quadro de “créditos de leis, créditos suplementares, especiais, extraordinários e créditos especiais do exercício anterior”, elaborado mediante documentação apresentada pela defesa, continuava divergente do apresentado pelo gestor e acostado a fls. 103-115;
- b) os créditos abertos por excesso de arrecadação apresentaram diferença de R\$874.145,10 entre o valor apresentado, de R\$22.694.046,89, fls. 114, e o apurado, de R\$23.568.191,89, em decorrência do lançamento do Decreto n.º 5.295 pelo valor de R\$25.965,90, sendo o correto R\$900.000,00;

- c) nos créditos abertos por anulação de dotação houve divergência de R\$103.000,00 entre o valor apurado, de R\$67.661.094,46, e o apresentado, de R\$67.558.094,46, em consequência da ausência do registro dos Decretos n. 5.177, de R\$8.000,00, e n. 5.298, de R\$95.000,00;
- d) ficou sanada a irregularidade referente ao empenho de despesas de R\$5.076.292,42 além dos créditos autorizados;
- e) com relação à diferença de R\$23.179.540,22 nos créditos adicionais abertos por fontes de recursos diversos de anulação de dotações, ficou esclarecido que se referem a excesso de arrecadação, operações de crédito e superávit financeiro oriundo de contas de recursos vinculados do exercício de 2009, ressalvando que o valor correto seria R\$33.999.461,68, que diverge em R\$874.145,10 da importância de R\$33.125.316,58 apurada no balanço orçamentário.

Em conclusão, o órgão técnico apontou, diante da documentação acostada pelo gestor, a abertura de créditos de R\$64.596.706,84 sem autorização legislativa, prática irregular ante o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64. Manteve ainda o apontamento de afronta às disposições do art. 43 da mencionada lei, alterando, porém, o montante de créditos abertos sem recursos disponíveis de R\$7.225.482,11 para R\$2.006.119,80.

Analisei a documentação juntada pela defesa, o Balanço Orçamentário constante do SIACE/PCA, bem como o estudo promovido pelo órgão técnico. Constatei que o Executivo procedeu à abertura de créditos especiais, tendo como fonte operações de crédito, no valor de R\$3.000.000,00, sendo que o efetivamente arrecadado foi R\$993.880,20, restando assim créditos de R\$2.006.119,80 abertos sem recursos disponíveis. É razoável presumir, contudo, que os créditos correspondentes à parcela dos recursos não arrecadada não foram efetivamente executados, vale dizer, a mera expedição dos decretos de abertura não redundou em despesas sem lastro. Ademais, houve *superávit* no exercício de R\$18.378.858,38, originário do excesso de arrecadação em outras fontes de recursos, em razão do que desconsidere a impropriedade em relação ao art. 43 da Lei n. 4.320/64.

Outra irregularidade apontada no novo exame técnico refere-se à abertura de créditos de R\$64.596.706,84 sem autorização legislativa. Considero importante ressaltar que a infringência ao disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64 não constava das considerações iniciais, havendo sido detectada após manifestação e aporte de documentos aos autos pelo gestor.

Observei que o órgão técnico apurou o limite para abertura de créditos suplementares autorizados pela lei orçamentária com base exclusivamente no art. 6º da LOA:

Art. 6º — Fica o Chefe do Executivo, autorizado a abrir créditos suplementares as dotações dos orçamentos contidos nesta Lei:

I — até o limite de 10% (dez por cento) da despesa total fixada no artigo 4º;

II — até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência.

Assim, a autorização consignada na lei de meios seria de R\$26.258.449,30 (R\$16.588.449,30, correspondentes a 10% da receita aprovada, acrescidos da reserva de contingência de R\$9.670.000,00), e em outras leis, de R\$5.098.000,00, alcançando-se o total de apenas R\$31.356.449,30.

Depreende-se, todavia, dos decretos apresentados, que parte dos créditos abertos por anulação de dotação e por excesso de arrecadação fundamentou-se no art. 7º da LOA:

Art. 7º No decurso da execução orçamentária, fica o Chefe do Executivo autorizado a abrir créditos suplementares:

I — necessários ao cumprimento de vinculações constitucionais, legais e de convênios ou congêneres, até o limite das sobras de exercícios anteriores desses recursos e do seu excesso de arrecadação em 2010;

II — vinculados a operações de crédito, até o limite dos valores contratados, desde que não incluídos na estimativa de receita constante desta Lei;

III — destinados a cobrir insuficiências nas dotações orçamentárias dos grupos de natureza de despesa “Pessoal e Encargos Sociais”, “Juros e Encargos da Dívida” e “Amortização da Dívida”, até o limite da soma dos valores atribuídos a esses grupos;

IV — destinados ao reforço de dotações de ações utilizando a anulação de outras dotações, nos termos do artigo 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal n. 4.320/64, até o limite de 1/3 (um terço) da receita prevista para o exercício;

V — destinados a cobertura de despesas de entidades da Administração Indireta, até o limite dos respectivos superávits financeiros do exercício anterior, bem como, do excesso de arrecadação das suas receitas próprias, somado ao excesso de transferências financeiras a elas efetuadas durante o exercício;

VI — destinados a cobrir insuficiências no âmbito do programa de previdência municipal, até o limite do valor de cada uma de suas ações.

A partir dos decretos que fazem expressa menção ao art. 7º da LOA, constatei a abertura de créditos de R\$10.410.270,10 com fundamento no inciso I, R\$25.397.356,80 com fundamento no inciso III, e R\$40.843.518,91 com fundamento no inciso IV, totalizando R\$76.651.145,81.

Diante do exposto, concluo que o órgão técnico não computou a permissão do legislador explicitada no art. 7º da lei orçamentária, que acobertaria a abertura de R\$64.596.706,84. Isso posto, entendo, diferentemente da diretoria competente e do Ministério Público de Contas, que não se pode imputar ao gestor irregularidade na suplementação orçamentária por ausência de lei autorizativa.

Deixo de acolher a proposição de multa contida no parecer do *Parquet* de Contas, haja vista que, em parecer prévio, peça de caráter técnico-opinativo, não cabe a aplicação de penas dessa espécie.

Verifiquei, consoante informação técnica, o cumprimento dos índices constitucionais e legais relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (27,04%), às ações e serviços públicos de saúde (27,35%), aos limites das despesas com pessoal (47,94%), bem como o repasse (3,66%) ao Poder Legislativo, em consonância com o previsto no art. 29-A da Carta da República.

Em consulta no Sistema de Gestão e Administração de Processos (SGAP), averigui não ter havido inspeção no Município no exercício analisado.

Finalmente, é de se registrar que a apreciação das contas anuais oferecidas compreende a gestão como um todo, e não o exame de cada ato praticado pelo administrador no período. Dessa forma, a emissão de parecer não impede nova análise em razão de falhas verificadas em inspeção ou denunciadas, tendo em vista os princípios da verdade material e da prevalência e indisponibilidade do interesse público, bem como a indeclinável competência desta Corte de Contas na busca da máxima efetividade das normas constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

Conclusão: diante da constatação de ausência de irregularidade na abertura de créditos suplementares e especiais, proponho, com espeque nas disposições do inciso I do art. 240 do Regimento Interno deste Tribunal, a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de responsabilidade do Sr. Eduardo Antônio de Carvalho, Prefeito do Município de Varginha, relativas ao exercício de 2010.

No mais, caberá ao Chefe do Executivo manter organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e ou auditoria, e aos responsáveis pelo controle interno comunicar a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária.

Observados os procedimentos insertos no art. 239 do Regimento Interno, as anotações e cautelas de praxe, recolha-se o processo ao arquivo.

A prestação de contas em epígrafe foi apreciada pela Segunda Câmara na Sessão do dia 29/03/2012, presidida pelo Conselheiro Eduardo Carone Costa; presentes o Conselheiro Sebastião Helvecio, Conselheiro Mauri Torres e Auditor Hamilton Coelho. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, Auditor Hamilton Coelho.
