COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE PACAJUS/CE

PARECER Nº 01/2025

PROCESSO TCE Nº 06629/2022-7

OBJETO: DISPÕE SOBRE O PARECER PRÉVIO Nº 308/2024-TCE – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. MUNICÍPIO DE PACAJUS. EXERCÍCIO 2021. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DA PCG. REGULAR COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES

I. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Inicialmente, cumpre frisar que a apreciação das contas de governo do Município de Pacajus, referentes ao exercício de 2021, encontra fundamento no art. 31 da Constituição Federal, que atribui à Câmara Municipal a competência exclusiva para julgar tais contas. A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), por sua vez, é de natureza opinativa, restrita à emissão de parecer prévio, nos termos do art. 42-A da Lei Orgânica do TCE/CE (Lei nº 12.509/1995). Esse parecer serve como subsídio técnico ao julgamento político-administrativo a ser realizado pelo Poder Legislativo, que deve considerar não apenas os aspectos legais e contábeis, mas também os impactos sociais, administrativos e econômicos da gestão analisada.

Nesse contexto, é importante frisar que, embora revestido de tecnicidade, o parecer prévio do TCE/CE não vincula a decisão da Câmara Municipal, que possui autonomia constitucional para, motivadamente, decidir em sentido diverso, desde que observe os princípios da razoabilidade, legalidade e motivação.

II. CONTEÚDO DO PARECER PRÉVIO DO TCE/CE

No caso em apreço, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará emitiu o Parecer Prévio nº 308/2024, opinando pela aprovação com ressalvas das contas do ex-Prefeito Bruno Pereira Figueiredo, relativas ao exercício financeiro de 2021. No referido parecer, o TCE/CE considerou as contas regulares com ressalvas, recomendando ao Município a adoção de medidas corretivas para evitar a repetição de falhas.

Dentre as recomendações destacadas no parecer, constam orientações para que o Município adote critérios mais rígidos na utilização da fonte "excesso de arrecadação" para a abertura de créditos adicionais, garantindo o respeito ao art. 43 da Lei nº 4.320/64 e ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal. Além disso, recomendou-se o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno, de modo a evitar inconsistências entre os dados informados no Sistema de Informações Municipais (SIM) e nos anexos exigidos pelas Instruções Normativas, bem como aprimorar a elaboração do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), cuja divergência com o Balanço Financeiro foi observada pelo órgão técnico.

III. IRREGULARIDADES APONTADAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

As contas em análise foram objeto de exame técnico minucioso, que resultou na identificação de diversas irregularidades de natureza contábil, fiscal e administrativa. Dentre essas, destacam-se: a ausência de excesso de arrecadação no momento da abertura de créditos adicionais, em desacordo com os dispositivos constitucionais e legais que regem a matéria; o descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, no que diz respeito à aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino; divergências nos dados relativos à aplicação dos recursos da educação entre os registros do SIM e os anexos da Instrução Normativa nº 02/2013; inconsistência na disponibilidade financeira bruta entre os demonstrativos contábeis e o RGF; e o não repasse integral ao INSS de valores consignados a título de contribuição previdenciária, ainda que em valor irrisório.

Todas essas irregularidades foram registradas pelo TCE/CE, embora, ao final, tenham sido relativizadas por sua unidade técnica. No entanto, este voto se concentra especificamente na análise da irregularidade que considero mais grave: a abertura de créditos adicionais sem a devida existência de recursos disponíveis, prática que atenta contra princípios orçamentários fundamentais e configura violação à legislação de regência das finanças públicas.

IV. CRÉDITOS ADICIONAIS E A NECESSIDADE DE EXISTÊNCIA DE RECURSOS

O orçamento público, aprovado sob a forma de lei orçamentária anual (LOA), pode ser alterado ao longo do exercício mediante a abertura de créditos adicionais. Esses créditos, definidos no art. 40 da Lei nº 4.320/64, consistem em autorizações para despesas não previstas ou cuja dotação orçamentária se mostre insuficiente. A Constituição Federal, em seu art. 167, inciso V, veda expressamente a abertura de créditos suplementares ou especiais sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes. A norma é clara: somente é possível modificar o orçamento mediante a existência efetiva de fonte de custeio previamente identificada.

Complementando esse dispositivo, o art. 43 da Lei nº 4.320/64 estabelece que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis, devendo tal abertura ser precedida de exposição justificativa. O §3º desse artigo define o excesso de arrecadação como o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se a tendência do exercício.

Portanto, para que se configure excesso de arrecadação, é necessário que haja resultados concretos mês a mês, e não apenas expectativas de desempenho futuro. Qualquer abertura de crédito sem esse respaldo fático e jurídico configura infração grave à legislação orçamentária.

Nos autos do processo de contas de governo de Pacajus, o Relatório de Instrução nº 5752/2023 elaborado pelo TCE/CE evidenciou que foram abertos créditos adicionais por meio dos Decretos nºs 00004/21, 00008/21, 00009/21 e 00010/21, totalizando R$19,7 milhões, sem que houvesse, à época da abertura, excesso de arrecadação que os justificasse. As tabelas constantes do relatório técnico demonstram saldos negativos acumulados nas diferenças entre a arrecadação prevista e a realizada até os meses de abril, agosto, setembro e outubro de 2021, datas em que os decretos foram expedidos.

Embora ao final do exercício tenha sido constatado excesso de arrecadação, este só se consolidou posteriormente, não suprindo a exigência legal de existência de recursos no momento da abertura do crédito. Tal circunstância demonstra que a gestão utilizou a simples expectativa de arrecadação como justificativa para criar dotações orçamentárias adicionais, prática incompatível com os princípios da responsabilidade fiscal.

Nesse sentido, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 1753/2024, adotou **posicionamento contrário** ao do órgão técnico do TCE/CE e opinou pela desaprovação das contas. O parecer destacou que, nos termos do §3º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, não houve excesso de arrecadação até o mês de setembro de 2021, razão pela qual os decretos de abertura de crédito foram editados sem o devido respaldo legal.

A manifestação ministerial aponta que o uso da "tendência do exercício" como justificativa isolada para abertura de crédito adicional viola a legislação, sendo essa irregularidade suficiente, por si só, para justificar a emissão de parecer prévio desfavorável às contas. O parecer destaca ainda que a ausência de recursos no momento da abertura compromete gravemente a legalidade da execução orçamentária e fere os princípios do equilíbrio e da transparência fiscal.

Nessa perspectiva, concorda-se com o entendimento do Ministério Público de Contas. Com a máxima vênia ao Órgão Técnico do TCE/CE, é imperioso salientar que, no momento da abertura dos créditos adicionais, **É NECESSÁRIA A EXISTÊNCIA DE RECURSOS DISPONÍVEIS**, conforme estabelece o art. 43 da Lei nº 4320/64: ***"a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificada"*** (Grifou-se).

Corroborando tal entendimento, os Professores J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, na Obra "A Lei 4.320 Comentada", 33ª edição, asseveram que ***"a abertura dos créditos especiais e suplementares deve ser precedida de exposição justificada e depende da existência e indicação de recursos disponíveis e descomprometidos para ocorrer a despesa"***. (fl. 104).

Pensar de modo diverso seria autorizar a abertura de crédito adicional sem a devida existência de recursos disponíveis. Todavia, a Lei nº 4320/64 somente autoriza tal procedimento nos casos de abertura de créditos adicionais do tipo extraordinários, tendo em vista as urgentes situações (guerra ou calamidade pública).

É nesse sentido, inclusive, a Doutrina do eminente Professor James Giacomoni (GIACOMONI, 2022, p. 280):

> **Recursos para a abertura de *créditos adicionais***. Assim como na lei orçamentária, em que a receita estimada (recursos) possibilita que a despesa seja autorizada, também nas retificações orçamentárias **são necessários recursos para que os créditos adicionais possam ser autorizados e abertos.** De acordo com a norma geral, **essa exigência é dispensada apenas para os *créditos extraordinários*.** (Grifou-se).

Outrossim, a Exma. Conselheira do TCE/CE, Soraia Victor, entende que **a ausência de fonte de recurso no momento da abertura do crédito adicional enseja a emissão de parecer prévio pela DESAPROVAÇÃO das contas**:

> Com efeito, comungo do mesmo posicionamento do Ministério Público de Contas, **por entender que no momento da abertura do crédito adicional deve haver recurso disponível resultante do saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada,** como estabelecido no art. 43 da Lei nº 4.320/1964. **O fato da concretização do excesso ter ocorrido no final do exercício não justifica ou regulariza a situação dos créditos abertos em outubro, novembro e dezembro, sem fonte de recursos suficientes à época.**
> Diante do exposto, esta Relatora entende **que o fato constitui grave irregularidade, pois a abertura em questão desrespeita não só o art. 43 da Lei nº 4.320/1964, assim como o inciso V do art. 167, o que é determinante para a Desaprovação das contas.** (Processo nº 12856/2018-8). (Grifou-se).

Dessa forma, resta demonstrado, de forma inequívoca, que **o Sr. Bruno Pereira Figueiredo utilizou um verdadeira CHEQUE EM BRANCO para financiar despesas no montante de R$19,7 milhões.**

Sobre esse ponto, impende sublinhar que **a realização de despesa sem a devida existência de recursos no momento da abertura dos créditos adicionais constitui grave infração à Carta Magna, no seu art. 167, V, e ao art. 43 da Lei nº 4.320/64.**

Além disso, cabe ressaltar que a abertura de créditos adicionais em contrariedade às disposições legais configura crime com base no art. 1º, XVII, do DL nº 201/67:

> Art. 1º **São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal**, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: (…)
> XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou **na de crédito adicional** ou com inobservância de prescrição legal. (Grifou-se).

V. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, especialmente pela prática de abertura de créditos adicionais no montante de R$19,7 milhões sem a devida existência de recursos disponíveis, em clara violação ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal e ao art. 43 da Lei nº 4.320/64, entendo configurada irregularidade grave e insanável. Tal conduta compromete a legalidade, a transparência e a responsabilidade da gestão fiscal, fundamentos essenciais à boa administração pública.

Assim, **voto pela DESAPROVAÇÃO das contas do Sr. Bruno Pereira Figueiredo**, ex-Prefeito do Município de Pacajus, relativas ao exercício financeiro de 2021.

Pacajus/CE, em 28 de março de 2025.

VEREADOR REGINALDO FIRMINO BENTO – REPUBLICANOS
Relator

VEREADOR RAIMUNDO MATEUS NETO - PSB
Presidente

VEREADOR FRANCISCO EUDES DE FREITAS CORREIA
Membro