

PROTOCOLO Nº: 448119/18
ORIGEM: MUNICÍPIO DE MARINGÁ
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE MARINGÁ, ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 248/19

Consulta. Município de Maringá. Lei Orçamentária Anual. Lei nº 4.320/1964. Detalhamento da despesa pública. Necessidade de indicação, no mínimo, do elemento de despesa. Sistemática constitucional de controle das alterações orçamentárias. Prerrogativa do Poder Legislativo. Pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Maringá, Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, em que questiona a “possibilidade de elaboração da Lei Orçamentária Anual até o detalhamento de modalidade de aplicação” (peça 3). Com a inicial foi juntado parecer técnico lavrado pela Diretoria de Orçamento municipal, em que recomenda o detalhamento da despesa até o nível modalidade de aplicação.

Distribuído o feito ao Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, foi determinada a juntada de parecer jurídico, sob pena de não conhecimento da consulta (peça 9).

Em cumprimento à determinação, foi colacionado parecer técnico-contábil (peça 14) e parecer jurídico (peça 15), ambos sustentando, em síntese, a possibilidade de detalhamento da despesa, na LOA, até a modalidade de aplicação, tendo em vista a previsão contida no art. 6º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001.

Ato contínuo, a consulta foi recebida (peça 16).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 17) colacionou decisões que tangenciam o objeto da consulta, alertando, no entendo, inexistir precedente que possa ser adotado como paradigma.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalizou asseverou que a decisão no feito pode impactar os sistemas adotados pela Corte (peça 22).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 23), ao promover minucioso estudo sobre a classificação da despesa pública em razão de sua natureza, esclarece preliminarmente que “o campo que se refere à natureza da

despesa contém um código composto por oito algarismos, sendo que o 1º dígito representa a categoria econômica, o 2º o grupo de natureza da despesa, o 3º e o 4º dígitos representam a modalidade de aplicação, o 5º e o 6º o elemento de despesa e o 7º e o 8º dígitos representam o desdobramento facultativo do elemento de despesa (subelemento)”.

Aponta, ainda, que o “nível ‘modalidade de aplicação’ constitui em verdade uma informação gerencial que tem por finalidade indicar se os recursos serão aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da federação e suas respectivas entidades”, ao passo que “o nível ‘elemento de despesa’ tem por finalidade identificar os objetos de gasto tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração se serve para a consecução de seus fins”.

A partir dos esclarecimentos iniciais, a unidade instrutiva aponta que o art. 6º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 está em contradição com a disciplina legal da matéria, especificamente o art. 15 da Lei nº 4.320/64, que determina o detalhamento da despesa pública até seus elementos, pelo menos. Ademais, tal exigência se coadunaria com o sistema de freios e contrapesos estabelecido constitucionalmente, pois por meio dele estaria assegurada a competência do Poder Legislativo de fiscalização e participação efetiva do ciclo orçamentário.

A partir destas considerações a CGM opinou pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

Não. O Município jurisdicionado deve elaborar a Lei Orçamentária Anual detalhando a despesa quanto à sua natureza, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa em observância ao contido no 15 e parágrafos da lei nº 4.320/64.

É o relatório.

Preliminarmente, nota-se que estão preenchidos os requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta. O consulente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento, a petição inicial está instruída com parecer jurídico e foi formulada questão em tese sobre matéria de competência desta Corte. Satisfeitas, pois, as exigências arroladas nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

Sobre o mérito da consulta, no entendimento deste órgão ministerial o opinativo da unidade técnica encontra-se integralmente correto. De fato, embora o art. 6º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 autorize o detalhamento da LOA apenas até a modalidade de aplicação, uma leitura adequada da legislação de

regência e do sistema constitucional de controle das alterações orçamentárias apontam para a conclusão sustentada pela CGM.

De acordo com o art. 15 da Lei nº 4.320/63, “Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á *no mínimo* por elementos”. O §1º do dispositivo, por sua vez, enuncia que “Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins”.

Ora, considerando que o nível modalidade de aplicação destina-se, sobretudo, a esclarecer se os recursos serão aplicados de maneira direta pela unidade orçamentária respectiva ou de maneira indireta, por meio de transferência, é nítida a conclusão de que este nível de detalhamento não atende ao comando do art. 15, *caput* e parágrafo da Lei nº 4.320/64, que exigem em *patamar mínimo* o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros.

Aliás, como bem elucidado pela unidade técnica, o Anexo II da própria Portaria nº 163/01 classifica como elementos as despesas com pessoal, material e obras.

Ademais, o entendimento preconizado nos pareceres colacionados pelo consulente contraria a sistemática constitucional de controle orçamentário. Isso porque, embora a Lei Orçamentária Anual seja de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 165, III, da Constituição), é vedada a “abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes” (art. 167, V, da Constituição).

Da mesma forma, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro exigem autorização legislativa prévia, conforme previsto no art. 167, VI, da Constituição.

Vale dizer, cabe ao Poder Legislativo promover o controle da fixação da despesa pública por meio da aprovação das leis orçamentárias (art. 48, II, da constituição), bem como mediante a aprovação de créditos adicionais e das demais alterações orçamentárias. Frise-se que a atuação unilateral do Poder Executivo nessa matéria é estabelecida de maneira excepcional, mediante a abertura de créditos extraordinários, que “somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (art. 167, §3º, da Constituição).

Inclusive a Constituição possui previsão expressa que proíbe a “concessão ou utilização de créditos ilimitados” (art. 167, VII, da Constituição), de maneira a resguardar o poder de controle do Poder Legislativo sobre as alterações orçamentárias. Nesse panorama, admitir que a Lei Orçamentária Anual detalhe a despesa pública apenas até o nível de modalidade de aplicação implica subtrair do Poder Legislativo a prerrogativa constitucional de controle, pois a despesa pública

fixada de maneira genérica poderá ser manipulada discricionariamente pelo Poder Executivo na execução orçamentária.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento de resposta nos termos propugnados pela CGM.

Curitiba, 9 de setembro de 2019.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas