



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO: 29/11/11

RELATOR: AUDITOR LICURGO MOURÃO

PROCESSO Nº 729943 – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

PROCURADORA PRESENTE À SESSÃO: MARIA CECÍLIA BORGES

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO: 729943

ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de São Gotardo

NATUREZA: Prestação de Contas Municipal

EXERCÍCIO: 2006

RESPONSÁVEL: Paulo Uejo

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de São Gotardo, referente ao exercício de 2006, sob a responsabilidade do Sr. Paulo Uejo.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial, fls. 25, irregularidade na abertura de créditos suplementares sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64.

De acordo com a certidão de fls. 57, o interessado, embora tenha sido regularmente citado, em 21/6/2010 (AR, fls. 47), e de ter examinado o processo na pessoa de sua procuradora, não se manifestou.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 70 a 73, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas.

É o relatório.

2. Fundamentação

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 7/10/2011, não foram localizados processos de inspeção no município, referentes ao exercício ora em exame, cujo escopo tenha sido a verificação dos limites constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos da saúde.

De acordo com os estudos do órgão técnico, às fls. 24 a 44, não constam irregularidades nos presentes autos quanto à abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis (art. 43 da Lei 4.320/64), ao empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), à aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 77, III, do ADCT) e ao ensino (art. 212 da CR/88) e quanto às despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00).

2.1 Execução Orçamentária

O órgão técnico apontou em seu exame inicial, às fls. 25, que o município procedeu à abertura de créditos suplementares, no valor de R\$5.355.570,89,



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

sem a devida cobertura legal, em desacordo com o disposto no art. 42 da Lei 4.320/64.

Salienta-se que as autorizações para suplementar dotação orçamentária, bem como as autorizações para a abertura de créditos especiais são procedimentos que alteram a lei orçamentária em sua estrutura interna. Desta forma, qualquer modificação ou alteração de uma lei só poderá ser feita mediante outra lei.

O orçamento público não pode ser compreendido apenas em sua feição financeira, mas sim como um sistema integrado de planejamento público, que envolve a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, sendo que a esta última cabe fixar a despesa e prever a receita necessária à execução dos programas governamentais previstos no PPA de modo a alcançar as metas físicas e financeiras neles fixados.

Ora, mais que alterar a feição financeira da LOA, permitir a alteração de dotações orçamentárias ao arripio do crivo do Poder Legislativo, significa em verdade subverter todo o sistema constitucional de planejamento da execução das políticas públicas, uma vez que através de anulações de dotações e/ou a inserção de novas não previstas no orçamento original poderão ser executadas despesas (mesmo que inferiores ao total da despesa autorizada) desvinculadas dos programas governamentais autorizados originariamente pelo Parlamento.

Destarte, não há dúvida quanto à obrigatoriedade de se exigir a prévia autorização legislativa para a abertura dos créditos adicionais (suplementar e especial). O simples fato de abrir créditos sem a cobertura legal já privilegia novas dotações desconhecidas pelo Poder Legislativo e desprestigia o planejamento que foi regularmente aprovado pelos legítimos representantes do povo. Mesmo que essas dotações não venham a ser utilizadas, em razão de eventuais anulações de dotações que, apesar de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

Acrescenta-se aos autos ensinamentos do doutrinador James Giacomoni¹,
verbis:

Ao Poder Legislativo cabe aprovar a lei orçamentária, ou, dito de outra forma, cabe autorizar a cobrança das receitas e a realização das despesas públicas.

[...]

pode-se concluir que a expressão *autorização*, no contexto da aprovação legislativa do orçamento de despesa, significa que ao Poder Executivo cabe realizar determinada programação de trabalho – e não outra –, devendo aplicar os recursos públicos nos vários créditos orçamentários (dotações) de acordo com valores-teto devidamente especificados.

[...]

A lei orçamentária seria uma ficção caso o Poder Executivo efetivasse despesas sem a necessária autorização legislativa. As determinações da Constituição de 1988, incorporando à lei orçamentária as receitas e despesas da seguridade social e de financiamento da dívida pública, garantem a efetiva adoção dos princípios da unidade e da universalidade orçamentárias. Não bastassem essas definições, expressas no art. § 5º de seu art. 165, a Constituição, nos incisos I, II, V, VI e VII do art. 167, **expressamente e exhaustivamente, veda a realização de despesas não previstas e não autorizadas na lei orçamentária.**

[...]

O orçamento de despesa não é apenas uma peça de orientação; a execução financeira das despesas deve ter sempre como marco definidor as autorizações constantes do orçamento. O comportamento financeiro da instituição pública é produto da execução de determinada programação, a qual se reveste da forma orçamentária.

[...]

A lei orçamentária é organizada na forma de créditos orçamentários, aos quais estão consignadas dotações.

¹ Giacomoni, James. – Orçamento Público. – 10. ed. Revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2001. p. 253, 255, 257 e 259.
729943_29112011 – LI/ahw

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

[...] Na realidade, o *crédito orçamentário* é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária.

[...]

Por seu turno, ***dotação é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário.*** Teixeira Machado & Heraldo Reis possuem o mesmo entendimento e assim clareiam a questão: “***o crédito orçamentário seria portador de uma dotação e esta o limite de recurso financeiro autorizado***”. G.N.

Ressalta-se que esta Casa entende como irregular a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, como dispõe a Súmula TCEMG 77/08, *in verbis*:

Os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor.

Em face do exposto, no caso concreto, não há como atenuar a presente irregularidade, pois o valor do crédito suplementar aberto sem cobertura legal no montante de R\$5.355.570,89, representou 23,94% da despesa total fixada, no valor de R\$22.370.000,00, conforme fls. 25 e 36.

Conclui-se que a abertura de créditos suplementares necessita de amparo legal, por determinação expressa do art. 167, V, da Constituição da República de 1988 e do art. 42 da Lei 4.320/64.

Ressalta-se, por fim, que a abertura de créditos suplementares sem amparo legal e sem recursos disponíveis, poderá configurar ato de improbidade administrativa, como determina o art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de Voto

Adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS**, conforme art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no montante de R\$5.355.570,89, que representou 23,94% da despesa total fixada de



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

R\$22.370.000,00, em desacordo ao art. 167, V, da CR/88, ao art. 42 da Lei 4.320/64, e com a Súmula 77 deste Tribunal, que configura falha grave de responsabilidade do gestor. Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR, POR UNANIMIDADE.