TRIBUNAL DE CONTAS fl. ____ MINAS GERAIS

PEDIDO DE REEXAME N. 912222

Processo Principal:	Prestação de Contas do Executivo Municipal n. **886933**
Procedência:	Prefeitura Municipal de Santa Cruz de Salinas
Recorrente:	Albertino Teixeira da Cruz, Prefeito Municipal à época
Procuradores:	Viviane Fernandes de Araújo - OAB/MG 061952, Sirley de Oliveira Arruda - OAB/MG 072287, Luciana de Macedo Poli - OAB/MG 076557, Rafael de Paiva Nunes - OAB/MG 140259
MPTC:	Elke Andrade Soares de Moura Silva
RELATOR:	CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

EMENTA

PEDIDO DE REEXAME – NÃO PROVIMENTO DO RECURSO – ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM COBERTURA LEGAL – MANUTENÇÃO DO PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

Por determinação expressa do art. 167, V, da CR/88, do art. 42 da Lei n. 4.320/64 e da Súmula TCEMG n. 77/08, a abertura de créditos adicionais necessita de amparo legal, ou seja, estes créditos deverão ser autorizados por lei e abertos por decretos.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

17ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, realizada no dia 18/06/2015

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Sr. Albertino Teixeira da Cruz, Prefeito Municipal de Santa Cruz de Salinas, no exercício de 2012, em face da decisão prolatada pela Segunda Câmara na sessão do dia 28/11/13, que emitiu parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo gestor, nos autos da Prestação de Contas Municipal nº 886933.

No arrazoado, às fls. 1 a 3, o recorrente insurge-se contra a decisão da Segunda Câmara, constante às fls. 81 a 85 dos autos da Prestação de Contas nº 886933, que se posicionou pela rejeição das contas **em razão da abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R$4.722.061,54, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64.**

Na análise do pedido de reexame, a unidade técnica, às fls. 9 e 10, não acolheu as razões do recorrente e opinou pela manutenção da decisão recorrida.

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ____ MINAS GERAIS

O Ministério Público de Contas, às fls. 12 a 14, em parecer da lavra da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva, opinou pelo não provimento do recurso, com a consequente manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas.

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Da Admissibilidade do Recurso

O pedido de reexame é cabível contra decisão em sede de parecer prévio emitido sobre contas do governador ou de prefeito, devendo ser formulado no prazo de trinta dias contados da data da ciência do parecer prévio, em conformidade com o *caput* e o parágrafo único do art. 108 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Nos termos da certidão de fl. 6, o responsável e seus procuradores foram intimados da decisão mediante publicação no Diário Oficial de Contas em 24/2/14, à fl. 86 dos autos principais. Assim, observa-se que o presente recurso deu entrada nesta Corte em 13/3/14, dentro do prazo de 30 (trinta) dias previsto pelo art. 108, parágrafo único da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

É cediço que a admissibilidade dos recursos encontra-se sujeita ao cumprimento de determinados pressupostos objetivos, referentes ao recurso em si mesmo, e subjetivos, relacionados à pessoa do recorrente. Além de determinados pressupostos específicos, os recursos devem preencher os seguintes pressupostos objetivos: recorribilidade do ato decisório, tempestividade, singularidade e adequação[1].

Salienta-se, ainda, que o recorrente é parte legítima, a teor das disposições contidas no art. 325 da norma regimental.

Ante o exposto e sendo o recurso próprio e tempestivo e a parte legítima, adoto entendimento pelo conhecimento do presente pedido de reexame.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço do recurso.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também conheço.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também toma conhecimento.

NA PRELIMINAR, ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Mérito

---

[1] SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras Linhas de Direito Processual Civil. v. 3. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ____ MINAS GERAIS

No mérito, o recorrente, em síntese, às fls. 1 a 3, aduziu que a Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO nº 326/11, em seu § 3º do art. 13, autorizou a abertura de créditos suplementares no limite de 50% do total geral do orçamento e que a referida lei atende expressamente o disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

Alegou ainda que, de acordo com o § 2º do art. 165 da Constituição da República de 1988, a LDO deve orientar a elaboração da lei orçamentária. E concluiu que não é obrigatória a inclusão na lei orçamentária da autorização de abertura de créditos adicionais constante da LDO. Assim, requereu a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas.

A unidade técnica, às fls. 9 e 10, não acolheu as razões aduzidas pelo recorrente e ratificou a irregularidade, sob o fundamento de que embora a LDO tenha autorizado o Executivo Municipal a realizar suplementações no limite de 50% do orçamento, houve veto ao artigo 4º da Lei Orçamentária Anual nº 332, de 15/12/11, referente à autorização para abertura de créditos suplementares, conforme fl. 15 dos autos da prestação de contas, portanto, o município não tinha autorização para abri-los.

Verifica-se nos autos da prestação de contas, às fls. 81 a 85, que a decisão da Segunda Câmara, prolatada na sessão do dia 28/11/13, foi pela rejeição das contas do exercício de 2012, em face da abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no total de **R$4.722.061,54**, dos quais pelo menos R$1.886.628,81 foram executados, em desacordo com o art. 42 da Lei nº 4.320/64.

Ressalta-se que o § 2º do art. 165 da Constituição da República de 1988 dispõe que:

> Art. 165 [...]
>
> [...]
>
> § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Assim, a lei de diretrizes orçamentárias é o instrumento de conexão entre o plano plurianual (PPA) e o orçamento anual (LOA), pois estabelece a ligação entre o curto prazo (orçamento) e o longo prazo (PPA).

Destaca-se que embora a lei de diretrizes orçamentárias do município tenha autorizado a suplementação do orçamento em 50%, este dispositivo legal não vincula os legisladores municipais a aprovar igual percentual na LOA, apenas orienta que ela poderá conter autorização para abertura de créditos adicionais até aquele limite. Assim, a autorização para suplementação do orçamento contida na LDO não se aplica à execução orçamentária, caso a LOA ou lei específica não ratifique tal dispositivo.

No caso em concreto, o art. 4º da Lei Orçamentária Anual nº 332/11, que previa a autorização para o Executivo abrir créditos suplementares, foi vetado e não consta nos autos as razões do veto.

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. Assim, 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

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ____ MINAS GERAIS

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 arrepio 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 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

Acrescenta-se aos autos ensinamentos do doutrinador James Giacomoni[2], *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 exaustivamente, 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.
>
> [...]

---

[2] Giacomoni, James. – Orçamento Público. 10. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2001. p. 253, 255, 257 e 259.

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ____ MINAS GERAIS

> **A lei orçamentária é organizada na forma de *créditos orçamentários*, aos quais estão consignadas *dotações*.** [...] 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**." (Grifos nossos).

Também esta Casa entende como irregular a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, como dispõe a Súmula TCEMG nº 77/08, *in verbis*:

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

Assim, por determinação expressa do art. 167, V, da CR/88, do art. 42 da Lei nº 4.320/64 e da Súmula TCEMG nº 77/08, a abertura de créditos adicionais necessita de amparo legal, ou seja, estes créditos deverão ser autorizados por lei e abertos por decretos.

Pelos fatos e fundamentos expostos, em conformidade com o exame da unidade técnica, constata-se que os créditos suplementares, no exercício de 2012, foram abertos sem cobertura legal, no montante de **R$4.722.061,54**, correspondente ao percentual de **33,73%** da despesa total autorizada no exercício, no valor de R$14.000.000,00.

III – CONCLUSÃO

Tendo em vista não ter sido comprovada a regularidade na abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, entendo que o presente pedido de reexame **não deve ser provido**, mantendo-se na íntegra o parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Sr. Albertino Teixeira da Cruz, Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Cruz de Salinas, com fulcro no art. 45, III, da LC nº 102/08, c/c o art. 240, III, do Regimento Interno deste Tribunal.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também nego provimento, nos termos da proposta de voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também acolhe a proposta de voto.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA SILVA.)

TRIBUNAL DE CONTAS
fl. ____
MINAS GERAIS

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da ata de julgamento, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, preliminarmente, em conhecer do recurso por ser próprio e tempestivo e a parte legítima, no mérito, tendo em vista não ter sido comprovada a regularidade na abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, em declarar o não provimento do pedido de reexame, mantendo-se na íntegra o parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Albertino Teixeira da Cruz, Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Cruz de Salinas, com fulcro no art. 45, III, da LC n. 102/08, c/c o art. 240, III, do Regimento Interno deste Tribunal.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de junho de 2015.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(*Assinado eletronicamente*)

MR/SF

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

_____

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n.1021947