



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **709662**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2005

Procedência: Prefeitura Municipal de Sacramento

Responsável: Joaquim Rosa Pinheiro, Prefeito à época

Procurador(es): Leiliane Alvares Barbosa, CRC/MG 079668/O-7

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 11/12/2012

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXECUTIVO MUNICIPAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

1) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas apresentadas, conforme art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no montante de R\$8.540.001,72, que representou 24,84% da despesa total fixada de R\$34.368.878,37, em desacordo com o art. 167, V, da CR/88, com o art. 42 da Lei 4.320/64, e com a Súmula 77 deste Tribunal. 2) Encaminham-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais pertinentes, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92. 3) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 11/12/12

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO:	709662
NATUREZA:	Prestação de Contas Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE:	Prefeitura Municipal de Sacramento
RESPONSÁVEL:	Joaquim Rosa Pinheiro, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO FINANCEIRO:	2005
RELATOR:	Licurgo Mourão
REPRESENTANTE DO MPC:	Procuradora Cristina Andrade Melo



1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Sacramento, referente ao exercício de 2005, sob a responsabilidade do Sr. Joaquim Rosa Pinheiro.

A unidade técnica informou em seu exame inicial irregularidades na abertura de créditos suplementares, fl. 7, e no repasse à Câmara Municipal, fl. 8.

O responsável foi regularmente citado, em 12/7/10 (AR, fl. 31), e apresentou sua defesa, conforme documentação às fls. 33 a 76 e 79, analisadas pela unidade técnica às fls. 81 a 92, que retificou a irregularidade no repasse financeiro, mas ratificou a irregularidade nos créditos adicionais.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 14/11/12, consta o Processo n. 719652, decorrente de inspeção realizada no Município, referente ao exercício ora em exame, tendo como escopo a verificação dos limites constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos da saúde.

Uma vez que o parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa 02/2009, de 5/12/09, determina que os índices constitucionais relativos ao ensino e à saúde apurados em inspeção serão apreciados, exclusivamente, nos autos da prestação de contas, informa-se que os índices relativos ao ensino e à saúde, apresentados no Processo Administrativo nº 719652, obedeceram aos limites determinados na Constituição da República/88.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 6 a 25 e, ainda, 81 a 92, **não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:**

- abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis (art. 43 da Lei 4.320/64);
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$34.368.878,37, e empenhadas despesas no montante de R\$ 33.912.821,60, fls. 07/08 e 82 e 83;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 6,28% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional, fl. 86;
- aplicação do índice constitucional relativo à saúde (art. 77, III, do ADCT) que correspondeu ao percentual de 20,46%, fls. 10, considerando o que foi apurado em inspeção “in loco”, conforme o citado Processo n. 719652;
- aplicação do índice constitucional relativo ao ensino (art. 212 da CR/88), que correspondeu ao percentual de 30,56%, fls. 9, considerando o que foi apurado em inspeção “in loco”, conforme o citado Processo n. 719652;
- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00), pois o Município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 32,99%, 30,98% e de 2,01% da receita base de cálculo, fls. 10, 14/15.



O Ministério Público de Contas, às fls. 93 e 94, em parecer da lavra da Procuradora Cristina Andrade Melo, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

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 por meio 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.

2.1 Créditos Suplementares sem Cobertura Legal (art. 42 da Lei n. 4.320/64)

Em seu exame inicial, fl. 7, a unidade técnica apontou que o Município procedeu à **abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$14.327.839,72**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei 4.320/64, isto porque na informação do SIACE/PCA, com relação à lei orçamentária anual do Município, não constava autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais, fls. 7 e 18. Assim, o montante de créditos suplementares constantes do quadro de fl. 19, utilizando-se como fontes de recursos a anulação de dotações e o excesso de arrecadação, estava desprovido de autorização legal.

A defesa, às fls. 33 a 55, alegou, em síntese, que a abertura de créditos adicionais suplementares, cuja fonte de recursos é a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias não está abarcada pelo estatuído no art. 8º da Lei n. 921 (LOA), de 23/12/2004, fls. 67 a 71, ou seja, não está compreendido no limite de 20% esculpido na referida legislação.

O defendente argumentou ainda, à fl. 40, que o inciso II do art. 5º do citado diploma legal local autoriza o Poder Executivo a anular, parcial ou totalmente, dotações constantes da LOA para serem usadas como fonte de recursos à abertura de créditos adicionais, nos termos do art. 43, § 1º, III, da Lei n. 4.320/64. Ponderou, também, que houve um erro formal ao não informar no SIACE/PCA/2005 o permissivo legal constante da LOA autorizando a abertura de crédito adicional suplementar, e que, posteriormente, enviou o Ofício n. 319/2010, acostado às fls. 58 e 59, solicitando a retificação e substituição do SIACE/PCA/2005.

Por fim, alegou o responsável, às fls. 37 e 44, que o Município apresentou resultado superavitário de R\$1.273.556,32, conforme balanço orçamentário às fls. 61 e 62, bem como alegou que a abertura de créditos suplementares tendo por fonte de recursos a anulação de dotações, de R\$9.078.151,35, foi realizada com base no art. 5º, III, da LOA.

A unidade técnica ao reexaminar a matéria, às fls. 82 a 85, constatou que, ao correlacionar os registros do quadro de créditos suplementares, especiais e



extraordinários (fl. 19), tendo por base a LOA encaminhada pela defesa às fls. 67 a 71, ficou evidenciado a não inclusão da autorização para que se procedesse à abertura de créditos adicionais até o limite de 20% da receita estimada, tendo como fonte de recursos o excesso de arrecadação.

Assim, a unidade técnica procedeu às correções, às fl. 82 a 85. No entanto, verificou que **o valor total de créditos adicionais suplementares abertos** por anulação e por excesso de arrecadação, de **R\$14.327.839,72** (R\$9.078.151,35, referente à anulação de dotações, e R\$5.249.688,37, referente ao excesso de arrecadação – fls. 19 e 82), foi **superior ao autorizado no orçamento e em outras leis** para a abertura de créditos adicionais, no montante de **R\$5.787.838,00**, uma vez que a LOA não estipulou limite para a abertura de créditos suplementares abertos por anulação.

Face ao exposto, a unidade técnica concluiu que o Município procedeu à **abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$8.540.001,72** (R\$14.327.839,72 menos R\$5.787.838,00), sem a devida cobertura legal, em desacordo ao disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64.

Importante destacar que os créditos suplementares alteram a lei orçamentária anual e a autorização para abertura dos referidos créditos poderá estar contida na própria Lei de Orçamento, que estabelecerá o limite. Entretanto, quando este limite for ultrapassado é necessária a formalização de uma nova lei para acobertar a alteração do novo percentual.

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 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 aprovado.

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

¹ Giacomoni, James. — Orçamento Público. — 10. ed. Revista e atualizada — São Paulo : Atlas, 2001. p. 253, 255, 257 e 259.



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. p. 259

[...]

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**”.

Salienta-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.

Assim, por determinação expressa do art. 167, V, da Constituição da República de 1988, do art. 42 da Lei 4.320/64 e da Súmula TCEMG 77/08, a abertura de créditos adicionais necessita de amparo legal, ou seja, estes créditos deverão ser autorizados por lei e abertos por decretos.

Em face do exposto, a irregularidade está tipificada e não há como atenuar, pois **o crédito excedente de R\$8.540.001,72, representou 24,84% da despesa total fixada de R\$34.368.878,37**, constituindo, assim, fato grave, ensejador de rejeição das contas do gestor.

Ressalta-se que a abertura de créditos suplementares e especiais sem amparo legal, 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

Por tudo que dos autos consta 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\$8.540.001,72**, que representou **24,84% da despesa total fixada de R\$34.368.878,37**, em desacordo com o art. 167, V, da CR/88, com o art. 42 da Lei 4.320/64, e com a Súmula 77 deste Tribunal. Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais pertinentes, 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 JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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