



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.: **658414**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2001

Procedência: Prefeitura Municipal de Jenipapo de Minas

Responsável: Edson Honorato Figueiró, Prefeito à época

Procurador(es): Agildo da Silva Gravina

Representante do Ministério Público: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

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, com fulcro no art. 45, III, da Lei Complementar n. 102/08, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no montante de R\$1.333.799,30, o que corresponde ao percentual de 43,02% da despesa total fixada de R\$3.100.000,00, em desacordo com o disposto no inciso V do artigo 167 da CR/88 e no art. 42 da Lei n. 4.320/64, bem como em desacordo com a Súmula 77 deste Tribunal, o que configura falha grave de responsabilidade do gestor. 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:

658414

NATUREZA:

Prestação de Contas Municipal

ÓRGÃO/ENTIDADE:

Prefeitura Municipal de Jenipapo de Minas

RESPONSÁVEL:

Edson Honorato Figueiró, Prefeito Municipal à época

EXERCÍCIO FINANCEIRO:

2001

RELATOR:

Licurgo Mourão

REPRESENTANTE DO MPC:

Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Jenipapo de Minas, referente ao exercício de 2001, sob a responsabilidade do Sr. Edson Honorato Figueiró.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial, à fl. 9, irregularidade na abertura de créditos suplementares. As ocorrências apontadas no quadro de apuração de receita e despesa, nas aplicações financeiras, no balanço patrimonial, na dívida flutuante, na dívida fundada, na despesa com pessoal do Instituto de Previdência do Município, nas despesas com serviços de terceiros, na falta do relatório de controle interno e divergência entre as receitas de convênios e dos recursos do FUNDEF informados no quadro de receitas mensais e o comparativo da receita, sintetizadas à fl. 19, não fazem parte do escopo dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

O responsável foi regularmente citado, em 19/3/04, e o AR juntado aos autos em 1/4/04, à fl. 47. A defesa foi apresentada em 12/4/04, cuja documentação e mídia foram juntadas às fls. 49 a 73. No reexame, a unidade técnica, retificou o apontamento inicial, considerou sanada a irregularidade, tendo em vista que o art. 4º da LOA (fl. 80) autorizava, até o montante de 50%, a abertura de créditos suplementares, conforme relatório às fls. 76 a 79.

A unidade técnica, às fls. 103 e 104, em cumprimento à diligência determinada, às fls. 93 a 102, fez nova análise relativa à execução orçamentária e apurou que o Município abriu créditos suplementares sem cobertura legal no valor de R\$1.333.799,30, contrariando o art. 42 da Lei n. 4.320/64.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 5/10/12, 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 da unidade técnica, às fls. 8 a 19, 76 a 81 e 103 a 107, **não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:**

- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$3.100.000,00, e empenhadas despesas no montante de R\$2.804.944,79, fl. 104;
- aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 77, III, do ADCT) e ao ensino (art. 212 da CR/88), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 19,59% e de 29,18%, fl.17;
- 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 38,02%, 34,25% e de 3,77% da receita base de cálculo, fl. 17.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 108 a 113, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello, 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

A unidade técnica em exame inicial, à fl. 9, informa que o Município procedeu à **abertura de créditos suplementares no valor de R\$1.038.744,09**, sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64.

O defendente, à fl. 50, em síntese, alegou que tal irregularidade ocorreu, pois no preenchimento do SIACE/PCA/2001 ficou faltando mencionar que a lei orçamentária autorizou a abertura de crédito até o montante de 50% das dotações orçamentárias.

Em sede de reexame, às fls. 76 a 79, a unidade técnica, tendo em vista que a LOA informada no SIACE/PCA/2001, resumo juntado à fl. 80, informou um percentual de 50% para a abertura de créditos suplementares, acolheu as alegações da defesa, considerando sanada a irregularidade.

No entanto, a unidade técnica, em cumprimento à diligência determinada pelo Relator, refez a análise da Lei Orçamentária nº 075/2000, juntada aos autos às fls. 93 a 98, e constatou que **a LOA não fixou limites para a abertura de créditos suplementares** e concluiu que houve abertura de créditos suplementares no valor de **R\$1.333.799,30** sem cobertura legal.

Verifica-se que a Lei Orçamentária nº 075/2000, anexada às fls. 93 a 98, não fixou limites para a abertura de créditos suplementares, pois, no art. 4º, assim dispôs:

Art. 4º – Durante a execução orçamentária de 2001 fica o Poder Executivo, autorizado a abrir créditos suplementares às dotações que se fizerem insuficientes, podendo para tanto utilizar-se dos seguintes recursos:

I – anulação parcial e/ou total de dotações previstas, conforme dispõe o artigo 43 da Lei Federal 4320/64;

II – **o excesso de arrecadação efetivamente realizado, até o limite de 50% (cinquenta por cento) da despesa autorizada.** (GN)

Assim, conclui-se que o texto legal estabelece o limite de 50% (cinquenta por cento) para a utilização da fonte de recursos “excesso de arrecadação”, e não para a abertura de créditos suplementares, conforme alegado pela defesa à fl. 50.

Dessa forma, constata-se que permanece a irregularidade nos créditos suplementares abertos sem cobertura legal, no valor de **R\$1.333.799,30** (fl. 106) por contrariar o disposto no inciso V, do art. 167 da CR/88 e no art. 42 da Lei 4.320/64, que corresponde ao percentual de **43,02%** da despesa total fixada de **R\$3.100.000,00**.

Insta registrar 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 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*:

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.**

[...]

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

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.

[...]

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. Ressalta-se que a abertura de créditos suplementares 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.

3. Proposta de voto

Por tudo que dos autos consta, adoto o entendimento pela **EMIÇÃO 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\$1.333.799,30**, o que corresponde ao percentual de **43,02%** da despesa total



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

fixada de **R\$3.100.000,00**, em desacordo com o disposto no inciso V do artigo 167 da CR/88 e no art. 42 da Lei n.4.320/64, bem como em desacordo com a Súmula 77 deste Tribunal, o que configura falha grave de responsabilidade do gestor, e **PROPONHO** 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, À UNANIMIDADE.