

Processo: 1092418
Natureza: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
Órgão: Prefeitura Municipal de Gouveia
Responsável: Geraldo de Fátima Oliveira
Processos referentes: 913075, Prestação de Contas do Executivo Municipal e 969492, Pedido de Reexame
Procuradores: Guilherme Silveira Diniz Machado, OAB/MG 67.408; Joaquim Antônio Murta Oliveira Pereira, OAB/MG 139.385; Rodrigo Silveira Diniz Machado, CRC/MG 64.291; Ricardo Chaves de Castro, CRC/MG 63.135
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

TRIBUNAL PLENO – 16/3/2022

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRÉDITO ESPECIAL E SUPLEMENTAR. AUTORIZAÇÃO E ABERTURA. ART. 165, § 8º E ART. 167, V, DA CRFB/88. VIOLAÇÃO. CASO CONCRETO. AFASTAMENTO DA NORMA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A Constituição da República, ao estabelecer, com base no princípio da exclusividade, que a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, fixou, como únicas exceções, a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.
2. Como método interpretativo, as exceções devem ser interpretadas restritivamente.
3. É inconstitucional norma prevista em lei orçamentária anual que permita abertura de crédito suplementar às dotações oriundas de créditos especiais, por afronta ao art. 165, § 8º c/c art. 167, V, da Constituição da República.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade das Notas Taquigráficas, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar, com base no art. 26, V, do Regimento Interno, procedente o incidente de inconstitucionalidade para afastar a aplicabilidade do art. 5º, VII, da Lei Municipal n. 1.161/12 (Lei Orçamentária Anual do Município de Gouveia), por afronta ao art. 165, § 8º c/c art. 167, V, da Constituição da República;
- II) determinar a juntada de cópia das notas taquigráficas desta decisão aos autos da Prestação de Contas Municipal n. 913075, que deverá ser devolvida ao relator para continuidade do respectivo julgamento;

- III) determinar a intimação do responsável acerca do teor desta decisão, inclusive pela via postal com aviso de recebimento;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, após a promoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Telmo Passareli, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Wanderley Ávila. Declarada a suspeição do Conselheiro José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 16 de março de 2022.

MAURI TORRES
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 16/3/2022

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de incidente de constitucionalidade instaurado em razão de decisão da Segunda Câmara, exarada na sessão de 09/05/19, nos autos do Pedido de Reexame nº 969.492, que acolheu preliminar de nulidade do parecer prévio emitido na Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 913.075, relativa ao exercício de 2013, em razão do afastamento, sem declaração de inconstitucionalidade, do art. 5º, VII, da Lei Municipal nº 1.161/12 (Lei Orçamentária Anual).

Em razão dessa decisão, o relator da Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 913.075, conselheiro substituto Licurgo Mourão, submeteu o processo à Presidência, que, por sua vez, determinou à Coordenadoria de Protocolo e Triagem a autuação de incidente de inconstitucionalidade (peça nº 1), sendo este distribuído à minha relatoria (peça nº 3).

Em 04/08/20, encaminhei os autos à Secretaria do Pleno para a citação do Município de Gouveia, na pessoa de seu representante legal, para, querendo, apresentar as alegações que entendesse pertinentes (peça nº 5). Todavia, apesar de devidamente citado, não houve manifestação do município, conforme certidão de 21/09/20 (peça nº 9).

Em 03/02/22, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC) opinou pela procedência do incidente de inconstitucionalidade por entender que o art. 5º, VII, da Lei Municipal nº 1.161/12, é incompatível com o art. 165, § 8º, da Constituição da República (peça nº 11).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O presente incidente de constitucionalidade foi instaurado a fim de analisar a constitucionalidade do art. 5º, VII, da Lei Municipal nº 1.161/12 (Lei Orçamentária Anual), do Município de Gouveia. O referido dispositivo estabelece o seguinte:

Art. 5º. Fica o Executivo autorizado a:

[...]

VII – abrir créditos suplementares às dotações do orçamento oriundas de créditos especiais, que se fizerem insuficientes durante a execução orçamentária de 2013, podendo, para tanto, utilizar-se dos limites previstos nos incisos I, II e III deste artigo.

Observa-se que o art. 5º, VII, da Lei Municipal nº 1.161/12, do Município de Gouveia, previu a possibilidade de abertura de créditos suplementares não apenas em relação às dotações previstas no orçamento, mas também às futuras dotações que viessem a ser inseridas mediante créditos especiais.

Por se tratar de Lei Orçamentária Anual, a análise de sua constitucionalidade deve se dar à luz das normas de finanças públicas, em especial aquelas que tratam de orçamentos públicos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.¹

Art. 167. São vedados:

[...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

A Constituição da República, ao estabelecer, com base no princípio da exclusividade, que a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, consignou como exceções: a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

Em se tratando de processo hermenêutico constitucional, as exceções normativas à exclusividade da lei orçamentária devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de macular o próprio mandamento constitucional expresso, que representa um dos alicerces do orçamento público: o princípio da exclusividade.

A possibilidade de autorização para abertura de créditos suplementares na lei orçamentária visa justamente a permitir a suplementação das dotações expressamente aprovadas no orçamento, e não uma permissão genérica de suplementação de todo e qualquer crédito futuro e incerto, como é o caso da abertura de crédito especial. A definição dos tipos de crédito adicional trazida no glossário do Ministério da Economia auxilia essa compreensão, vejamos: “Os [créditos] suplementares destinam-se ao reforço de uma dotação orçamentária **já existente**, ao passo que os [créditos] especiais visam atender a uma necessidade **não contemplada no orçamento**”² (grifos nossos).

Assim, uma vez que os créditos suplementares limitam-se ao “reforço de uma dotação orçamentária já existente”, não haveria sentido em permitir, de antemão, a suplementação de despesas que sequer foram discriminadas pelo legislador quando da elaboração da lei orçamentária. Nesse sentido, cita-se trecho da manifestação do MPC (peça nº 11):

Perceba-se que suplementar algo pressupõe a existência desse algo. Da mesma forma, autorizar suplementação de crédito especial na Lei Orçamentária pressupõe a existência de crédito especial, cuja autorização para abertura, frise-se, não pode constar do orçamento anual, por força do já mencionado art. 165, § 8º, da Constituição da República. Ora, se o principal (autorização para abertura de crédito especial) não pode constar do Orçamento Anual, muito menos o acessório (autorização para suplementação do crédito especial) poderá dela constar. Logo, apresenta-se manifestamente inconstitucional dispositivo de Lei Orçamentária que autorize suplementação de crédito especial, como é o caso do art. 5º, VII, da Lei Municipal nº 1.161, de 2012, em apreço.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, por sua vez, dispõe o seguinte:

A autorização legislativa para a realização da despesa constitui crédito orçamentário, que poderá ser inicial ou adicional.

Por crédito orçamentário inicial, entende-se aquele aprovado pela lei orçamentária anual, constante dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais não dependentes.

¹ Por meio da Emenda Constitucional nº 102/19, foi introduzido o § 14, que dispõe que “A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento”.

² Disponível em: <<https://antigo.plataformamaibrasil.gov.br/ajuda/glossario/credito-adicional>>.

[...]

O orçamento anual pode ser alterado por meio de créditos adicionais. Por crédito adicional, entendem-se as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária.

O crédito suplementar incorpora-se ao orçamento, adicionando-se à dotação orçamentária que deva reforçar, enquanto que os créditos especiais e extraordinários conservam sua especificidade, demonstrando-se as despesas realizadas à conta dos mesmos, separadamente. Nesse sentido, entende-se que **o reforço de um crédito especial ou de um crédito extraordinário deve dar-se, respectivamente, pela regra prevista nos respectivos créditos ou, no caso de omissão, pela abertura de novos créditos especiais e extraordinários.**³ (grifos nossos)

Nessa linha, este Tribunal de Contas fixou entendimento de que crédito especial pode ser suplementado, caso haja autorização para sua suplementação na própria lei que lhe deu origem, ou caso a suplementação ocorrer por meio de lei específica posterior:

Aqui, faremos um parêntese, para explicar que mesmo os créditos especiais podem ser suplementados, se a verba inicialmente prevista não for suficiente para cumprir o programa. A própria lei que institui o crédito especial poderá trazer no seu texto a autorização para suplementação, caso contrário, poderá ser feita a suplementação através de lei específica. O crédito especial não se integra ao orçamento, mas à execução orçamentária. A suplementação que está contida na Lei Orçamentária não se aplica aos créditos especiais.⁴

A respeito do tema, menciona-se também o entendimento da doutrina:

Vê-se, portanto, que, para facilitar a gestão governamental, é permitido que a autorização para a abertura de créditos suplementares seja dada na própria lei orçamentária, devendo, entretanto, ser fixado o limite em valores absolutos ou em percentuais e observado o princípio da proibição do estorno de verbas (vide item 3.9). Essa faculdade se estende às suplementações dos créditos especiais, vale dizer, a lei que autorizar a abertura de tais créditos também poderá autorizar a abertura de crédito adicional suplementar que lhe corresponder.⁵

Note-se que somente a autorização para a abertura de créditos suplementares é permitida no bojo da lei orçamentária anual. Tanto a abertura de créditos especiais quanto as hipóteses de transposição, remanejamento e transferência dependerão de autorizações legislativas específicas, a teor do art. 167, V e VI, da Constituição. Assim, a prática costumeira de inserir no orçamento autorizações para exercício do livre arbítrio do Poder Executivo deve ser reputada como inconstitucional.⁶

Pelo exposto, resta claro que o dispositivo legislativo que permitiu abertura de crédito suplementar às dotações do orçamento oriundas de créditos especiais padece de ausência de suporte constitucional, por afronta ao art. 165, § 8º c/c art. 167, V, da Constituição da República, devendo ser afastada a sua aplicabilidade no caso concreto.

³ Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 8ª ed. Brasília, 2018, p. 98/100.

⁴ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta nº 712.258. Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada, Tribunal Pleno. Sessão de 25/10/06.

⁵ Furtado, J. R. Caldas. *Direito financeiro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 100-101.

⁶ Ferraz, Luciano; Godoi, Marciano Seabra de; Spagnol, Werther Botelho. *Curso de direito financeiro e tributário*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 229.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, com base no art. 26, V, do Regimento Interno, julgo procedente o incidente de inconstitucionalidade para afastar, no caso concreto, a aplicabilidade do art. 5º, VII, da Lei Municipal nº 1.161/12 (Lei Orçamentária Anual), do Município de Gouveia, por afronta ao art. 165, § 8º c/c art. 167, V, da Constituição da República.

Junte-se cópia das notas taquigráficas desta decisão aos autos da Prestação de Contas Municipal n. 913.075, que deverá ser devolvida ao relator para continuidade do respectivo julgamento.

Intimem-se o responsável acerca do teor desta decisão, inclusive pela via postal com aviso de recebimento.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, COM A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

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

* * * * *