



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **729479**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2006

Procedência: Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Sapucaí

Responsável: Akira Yamaguchi, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Denilson Marcondes Venâncio, OAB/SP 117612 e OAB/MG 1120-A

Representante do Ministério Público: Maria Cecília Borges

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 11/04/2013

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, com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica e no art. 240, III, do Regimento Interno, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$2.051.704,94, correspondente a 12,72% da despesa total fixada de R\$16.122.000,00, em desacordo com o disposto no art. 167, V, da Constituição da República de 1988, no art. 42 da Lei 4.320/64 e na Súmula TCEMG 77/08, irregularidade 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. 3) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Segunda Câmara - Sessão do dia 11/04/13

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO:	729479
NATUREZA:	Prestação de Contas Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE:	Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Sapucaí
RESPONSÁVEL:	Akira Yamaguchi, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO:	2006
FINANCEIRO:	Licurgo Mourão
RELATOR:	Procuradora Maria Cecília Borges
REPRESENTANTE DO	
MPC:	

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Sapucaí, referente ao exercício de 2006, sob a responsabilidade do Sr. Akira Yamaguchi.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial, à fl. 7, irregularidades na abertura de créditos suplementares (art. 42 da Lei 4.320/64).

O responsável foi regularmente citado, em 29/01/2010, o AR juntado aos autos em 10/02/2010, à fl. 24. A defesa foi apresentada em 04/03/2010, fls. 25 a 39, instruída pelos documentos às fls. 40 a 70.

A unidade técnica, em sede de reexame, às fls. 72 a 79 ratificou o apontamento inicial, concluindo pela rejeição das contas, nos termos do inciso III, do artigo 240 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 10/12/2012, 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 o estudo da unidade técnica, às fls. 6 a 19 **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), fl. 7;
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$16.122.000,00 e empenhadas despesas no montante de R\$15.525.747,36, conforme fl. 7;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 7,78% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional, fl. 8;
- aplicação dos índices constitucionais relativos ao ensino (art. 212 da CR/88) e à saúde (art. 77, III, do ADCT), pois, foram aplicados, respectivamente, os percentuais de 29,32% e 23,18% da receita base de cálculo, fls. 9 e 10;
- 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 47,83%, 44,58% e 3,25% da receita corrente líquida, fl. 10.

O Ministério Público de Contas, à fl. 81, frente e verso, em parecer da lavra da Procuradora Maria Cecília Borges, 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 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.

2.1 Créditos Suplementares sem Cobertura Legal - Art. 42 da Lei 4.320/64

A unidade técnica apontou em seu exame inicial, à fl. 7, que o Município procedeu à abertura de créditos suplementares, no valor de **R\$2.051.704,94**, **sem** a devida **cobertura legal**, em desacordo com o disposto no **art. 42 da Lei 4.320/64**. Informou, ainda, em suas considerações, que os créditos autorizados pela Lei nº 2.171, no valor de R\$2.073.000,00, foram desconsiderados, tendo em vista que a citada lei é anterior à LOA, e solicitou apresentação das leis para efetiva análise.

O defendente, fls. 25 e 26, alegou que o apontamento feito é inexistente e, ainda que se admita sua existência, *ad argumentandum tantum*, não passaria de mero erro material e formal, o qual não pode ser considerado como irregularidade, aliado ao fato de que não possui o condão de trazer qualquer eventual prejuízo ao erário.

Prosseguindo em suas alegações, o defendente aduziu que a suposta irregularidade ocorreu porque no relatório de análise técnica foram desconsiderados os créditos suplementares autorizados pela Lei nº 2.171, pois o número da lei era anterior à LOA.

O defendente afirmou que não há irregularidade, uma vez que o crédito suplementar ora questionado foi autorizado por meio do Decreto Executivo nº 3 de 16/01/2006, no valor de R\$2.073.000,00, que prorrogou a vigência das dotações orçamentárias do exercício de 2005, autorizado pela Lei nº 2.171, de 14/12/2004, nos termos do art. 32 da Lei nº 4.320/64.

Redige na íntegra, às fls. 27 a 29, o referido decreto e para justificá-lo afirma que o Executivo, na forma e nos prazos legais, apresentou o Projeto de Lei Orçamentária nº 082 de 31/08/2005 para o exercício de 2006, tendo este projeto sofrido inúmeras emendas parlamentares que o descaracterizaram e que foram vetadas pelo Chefe do Executivo Municipal, como se vê pela mensagem de veto, às fls. 41 a 62.

Ainda, na justificativa do respectivo decreto, fl. 29, informa que com o término do ano de 2005, sem a aprovação da LOA, o Município ficou sem dotação de despesas, aliada a extrapolação do prazo de lei federal, como da data limite fixado pelo art. 130 da Lei Orgânica Municipal (LOM), que estabelece: “*A Câmara não enviando, no prazo consignado na lei complementar federal, o projeto de lei orçamentária à sanção, será promulgada como lei, pelo Prefeito, o projeto originário do Executivo*”.

Aponta que o art. 131 da LOM estabelece que: “*Rejeitado pela Câmara o projeto de lei orçamentária anual, prevalecerá, para o ano seguinte, o orçamento do exercício em curso, aplicando-se-lhe a atualização dos valores*” e, cita entendimento doutrinário e decisão do STF (Rp 877/SP, Relator Min. Thompson Flores, DJ 09/06/1972), neste sentido.

Afirma que é certo e incontroverso que o Município não podia ficar sem orçamento, segundo os ditames constitucionais e a medida imposta foi correta, legal e escoimada na legislação vigente, mormente, no art. 32 da Lei nº 4.320/64 e, concluiu suas alegações requerendo a aprovação das contas.

A unidade técnica, às fls. 73 e 74, em sede de reexame, não acatou as alegações da defesa e juntou cópia, às fls. 76 a 79, da Lei Orçamentária nº 2.260 que foi aprovada no dia 30/12/05 e estava vigorando quando da edição do Decreto nº 03, de 16/1/06. Dessa forma, ratificou a irregularidade.

Ante o arrazoado apresentado pela defesa, é importante destacar o art. 32 da Lei nº 4.320/64 que dispõe: “**se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.**” (GN)

Destaco, também, a mensagem do veto, à fl. 41, dos presentes autos, onde o Prefeito Municipal, ora defendente, faz o seguinte comunicado ao Presidente da Câmara de São Gonçalo do Sapucaí/MG:

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º, do art. 53 c.c art. 132 da LOM, **resolvi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 082**, de 31 de agosto de 2005, que: “Orça a Receita e fixa a Despesa do Município de São Gonçalo do Sapucaí para o exercício de 2.006. (GN)

As disposições ora vetadas são todas provenientes de **Emendas Parlamentares números 05, 09 a 18, 20 a 24, 26, 29 a 65**, a saber:
[...]

O Chefe do Legislativo Municipal recebeu esta mensagem de veto no dia 31/12/2005, conforme recibo à fl. 41.

Pelo que foi acima destacado, fica patente que a Câmara Municipal recebeu o projeto de lei orçamentária, iniciando assim, o processo legislativo. Os *edis* fizeram emendas ao projeto e o aprovaram, logo após, o encaminhou para sanção do Chefe do Executivo Municipal que, de acordo com suas prerrogativas, vetou parcialmente o projeto de lei acima referido.

Feitas estas considerações, vê-se, claramente, pelos fatos narrados e comprovados nos autos, fl. 41, que não há espaço para aplicação das hipóteses previstas no artigo 32 da Lei nº 4.320/64 e nos artigos 130 e 131 da Lei Orgânica do Município de São Gonçalo do Sapucaí, pois o Legislativo Municipal recebeu o projeto de lei em 31/8/2005, não o rejeitou, ao contrário, o aprovou com as emendas feitas pelos vereadores e o enviou para sanção do Chefe do Poder Executivo Municipal, tudo, conforme dispõe o inciso III, do § 2º, do artigo 35, do ADCT, *in verbis*:

O projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

O Projeto de Lei Orçamentária nº 082 foi parcialmente vetado e transformado na Lei Orçamentária Anual nº 2.260 de 30/12/2005, conforme informações do SIACE/PCA/2006, à fl. 18.

A prorrogação de dotações orçamentárias da Lei Orçamentária Anual nº 2.171 do exercício de 2005, no valor de R\$2.073.000,00, nos termos do artigo 32 da Lei nº 4.320/64, usado como fundamento para o Decreto Executivo nº 03 de 16 de janeiro de 2006 (fls. 63 a 66) foi feita ao arrepio da lei, pois o referido artigo somente se aplicaria nos casos em que o Legislativo não recebesse a proposta orçamentária nos prazos

fixados na Constituição ou na Lei Orgânica do Município, fato que não ocorreu conforme acima destacado.

Compulsando os autos, às fls. 7 e 18, verifica-se que a Lei Orçamentária nº 2.260 de 30/12/2005, autorizou limite de 1% das dotações orçamentárias para abertura de créditos suplementares, representando o valor de R\$161.220.000 e outras leis autorizaram o valor de R\$2.504.888,84. Foram abertos créditos suplementares no valor de R\$4.717.813,78, que resultou no valor de R\$2.051.707,94 sem cobertura legal, que corresponde ao percentual de 12,72% da despesa total fixada de R\$16.122.000,00.

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.

Por fim, o defendente aduziu, às fls. 32 a 37, que os apontamentos deste Tribunal são de cunho meramente técnico, pelo que nada se pode imputar ao então Prefeito, vez que são de prática privativa de técnicos e não de leigo. Tratando-se de campo afeto a técnicos, com formação profissional, impossível se responsabilizar um leigo pela prática de um ato que lhe é vedado por lei.

O defendente foi nomeado para o cargo de Prefeito Municipal, ou seja, exercer a função Administrativa, que como ensina José dos Santos Carvalho Filho consiste na função de executar a lei, in verbis:

[...] na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber

a atividade administrativa diante de parâmetros já instituídos pela atividade legiferante. Por isso, administrar é função subjacente à de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só se legitima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei.²

Portanto, ao tomar posse no cargo de Prefeito, o defendente assumiu a obrigação de administrar o Município, executando a lei. E é exatamente isso que está sendo analisado nesta prestação de contas, os atos de governo proferidos pelo chefe do executivo municipal, a gestão orçamentária do exercício, se o Prefeito exerceu o seu mister dentro dos parâmetros da legalidade e eficiência, administrando os recursos municipais dentro do que determina a Lei.

No caso, o parecer prévio tem como objeto verificar se o Prefeito agiu ou não segundo as normas que regulamentam os atos por ele praticados. O cargo de Prefeito não é privativo de técnicos, mas nem por isso, as pessoas que o assumem estão dispensadas de seguir as normas legais que regulamentam o assunto, principalmente, porque, como dito acima sua função consiste basicamente na execução da lei. Neste sentido:

O princípio da legalidade é certamente diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não sendo, a atividade é ilícita.

Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita.³

Nem por isso exige-se dos Prefeitos que tenham conhecimento de todas as matérias relativas ao direito público e à contabilidade pública. Como meio de possibilitar a eficiência administrativa acompanhada do respeito às leis, os Prefeitos devem escolher os Secretários e os ocupantes de cargos de confiança entre pessoas com formação e perfil adequados para tanto, que tenham os conhecimentos necessários para o exercício das atribuições por ele demandadas.

Os gestores devem buscar o assessoramento de pessoas competentes, não servindo o desconhecimento da lei como excludente de responsabilidade. A não ser desta forma, não se poderia exigir do Prefeito o respeito a nenhuma das leis que regem o Direito Público e a contabilidade pública.

Diante do exposto, passo a propor.

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 valor de R\$2.051.704,94, correspondente a **12,72%** da despesa total fixada de R\$16.122.000,00, em desacordo com o disposto no art. 167, V, da Constituição da

² CARVALHO. José dos Santos. Direito Administrativo e Administração Pública. 21ed, Rio de Janeiro, 2009, p.19.

³ CARVALHO. José dos Santos. Direito Administrativo e Administração Pública. 21ed, Rio de Janeiro, 2009, p.19.



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

República de 1988, do art. 42 da Lei 4.320/64 e da Súmula TCEMG 77/08, irregularidade 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 e para todos os fins de direito.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acolho a proposta.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Também acompanho o Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO, POR UNANIMIDADE.

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