



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Autos n.: 887.902
Natureza: Pedido de Reexame
Recorrente: Argemiro Rodrigues Galvão
Município: Santana da Vargem
Piloto: 710.175/2005

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator:

1. Tratam os presentes autos de Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Argemiro Rodrigues Galvão, ex-Prefeito Municipal de Santana da Vargem, contra decisão da Egrégia Segunda Câmara desta Corte que emitiu **parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2005**, com fundamento no art. 167, V, da Constituição da República de 1988 e nos arts. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/64.
2. Em sua análise, a Unidade Técnica refutou a argumentação do recorrente e manteve o posicionamento pela **rejeição das contas** (fls. 14 a 18).
3. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva, nos termos do art. 32, inciso IX, da Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008, e art. 61, inciso IX, 'e', do Regimento Interno do TCE (Resolução n. 12, de 19 de dezembro de 2008).

DAS RAZÕES PARA MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA

4. Insurge-se o recorrente contra a decisão proferida por esta Egrégia Corte de Contas, que rejeitou as contas do Executivo Municipal por inobservância ao disposto no art. 167, V, da Constituição da República de 1988 e nos arts. 42 e 43 da Lei Federal n.º 4.320/64.
5. Irresignado, o gestor apresentou pedido de reexame, aduzindo, em síntese: **(a)** que houve erro no preenchimento do quadro de créditos suplementares no sistema SIACE quanto ao valor do excesso de arrecadação; **(b)** que os valores referentes aos repasses ao Poder Legislativo Municipal constavam na Lei Orçamentária Anual; **(c)** que a configuração da hipótese



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

prevista no artigo 45, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, que dispõe sobre a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, exige comprovação de dano ao erário, não existente no presente caso.

DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

6. Com relação à abertura de créditos adicionais, o recorrente **não trouxe aos autos nenhum fato novo ou argumentação jurídica diferente** que pudesse alterar o parecer emitido por esta Eg. Corte de Contas.

7. Conforme análise técnica desta Corte de Contas, tanto no exame inicial quanto em sede de reexame nos autos da Prestação de Contas em apenso, os créditos autorizados na LOA e demais leis totalizaram R\$1.906.384,24, ao passo que os créditos abertos por anulação de dotação e por excesso de arrecadação atingiram R\$2.031.942,33 (fls. 07 e 38).

8. Verificou-se, portanto, abertura de créditos suplementares sem a devida cobertura legal no valor de R\$125.558,09, em ofensa ao disposto no art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64.

9. Com relação à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, a Unidade Técnica reiterou que foram abertos R\$ 813.793,15 de créditos suplementares e R\$ 505.518,90 de créditos especiais tendo como fonte o excesso de arrecadação, num total de R\$ 1.319.312,05. Considerando que os recursos oriundos do excesso de arrecadação atingiram o patamar de R\$ 1.234.109,54, concluiu a Unidade Técnica que foram abertos créditos adicionais no valor de R\$ 85.202,51 sem recursos disponíveis, em ofensa ao art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64 (fls. 17).

10. Como cediço, os violados arts. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/64 foram incorporados pelo art. 167, V, da Constituição da República, possuindo, desde então, *status* constitucional.

11. **A finalidade essencial do art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64** é garantir a mediação do Parlamento na elaboração do orçamento, uma vez que este instrumentaliza as necessidades mais prementes dos cidadãos, os quais são representados por candidatos eleitos para o exercício da função legislativa.

12. O sistema orçamentário implantado pelo Constituinte de 1988 representa, além de **instrumento de controle parlamentar sobre a receita e despesa**, elemento essencial à composição do **planejamento governamental**, pois evidencia programas de governo, projetos e atividades a serem desenvolvidos em determinado lapso temporal.

13. Portanto, permitir alterações nas dotações orçamentárias sem o respaldo do Poder Legislativo poderá significar o descumprimento de programas de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

trabalho e da política econômico-financeira de governo.

14. A despesa executada sem análise prévia, que não contenha elaboração de estimativa considerando o impacto no planejamento governamental, pode vir a provocar prejuízos na concretização das políticas públicas prioritárias e reflexos negativos no orçamento, em prejuízo irreparável ao interesse público.

15. O tema remonta à teoria da separação dos poderes desenvolvida por Montesquieu, transformada em dogma pelo art. 16 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação de Poderes estabelecida, não tem Constituição”¹.

16. Destarte, mesmo diante da hipótese de serem anuladas dotações que eventualmente não venham a ser utilizadas ou constatarem-se “despesas empenhadas menores que créditos autorizados”, podem ser verificadas alterações na estrutura interna do orçamento legitimamente aprovado, as quais desprestigiam o planejamento relativo a programas governamentais.

17. Conforme salienta Régis Fernandes de Oliveira:

“Um orçamento sistematicamente descumprido torna-se mera peça de ficção, vã promessa de austeridade, desenvolvimento e igualdade social, que desacredita seus dirigentes e menospreza seus verdadeiros mandantes. Se a reprimenda popular não é suficiente para assegurar o cumprimento das diretrizes previamente traçadas, o controle externo do orçamento deve ter a intensidade suficiente para reconduzir o governo a níveis aceitáveis de subordinação à lei e de credibilidade financeira”².

18. Destaque-se que esse posicionamento não é estranho às manifestações que vem sendo proferidas por membros dessa Corte de Contas a respeito do assunto. No processo n. 729.654, o **Auditor Licurgo Mourão** apresentou proposta de voto que acolhe esse entendimento³:

[...] insta registrar que as autorizações para suplementar dotação orçamentária, bem como as autorizações para abertura de créditos suplementares são procedimentos que alteram a lei orçamentária em sua estrutura interna. Desta forma, qualquer modificação ou alteração de uma lei só poderá ser mediante outra lei.

O orçamento público não pode ser compreendido apenas em sua feição financeira, mas sim como um sistema integrado de planejamento público,

¹ No original: “Art. 16. *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*”. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>

² OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: RT, 2007, p. 322.

³ Proposta de voto no processo n. 729.654, Prestação de Contas Municipal, Prefeitura Municipal de União de Minas, exercício 2006. Julgamento em 06 de março de 2012, não tendo sido acolhida a proposta de voto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

que envolve a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, sendo que esta última cabe fixar a despesa e prever a receita necessária à execução de programas governamentais previstos no PPA de modo a alcançar metas físicas e financeiras neles fixados.

Ora, mais que alterar a feição financeira da LOA, permitir alteração de dotações orçamentárias ao arripio 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 originalmente pelo Parlamento.

[...]

Ressalte-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. [grifou-se]

19. Na linha do entendimento exposto pelo i. Auditor, entende este órgão ministerial que a inobservância do art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64 e, conseqüentemente, do art. 167, inciso V, da Constituição da República, por violar a lógica orçamentária adotada pelo ordenamento jurídico, mormente a inarredável fiscalização que deve existir entre os Poderes, é fator impeditivo à aprovação das contas municipais.

20. **A rejeição das contas também se impõe em face da já descrita ofensa ao art. 43 do mesmo diploma legal.** Tal norma visa coibir a realização de despesas públicas sem a existência da correspondente fonte financeira ou orçamentária de recursos, de modo a impedir o desequilíbrio das contas públicas e o desvio do planejamento orçamentário.

21. Em tempos de gestão pública responsável, sob a ótica da Lei Complementar n. 101/2000, é imprescindível que esta Corte de Contas exija dos gestores públicos o respeito aos dispositivos legais e constitucionais acima citados, os quais exigem para a abertura de créditos suplementares, além de prévia autorização legislativa, a **existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, não somente a sua indicação.**

22. Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior fazem um *“esclarecimento importante que tem passado despercebido pelos interessados na abertura dos créditos adicionais suplementares e especiais: o caput do artigo dispõe sobre restrições, ou seja, os recursos deverão existir e estarão disponíveis para serem efetivamente utilizados. Assim, no que se refere, por exemplo, a um convênio, o fato de estar apenas assinado, não significa que os seus recursos podem ser utilizados imediatamente no que se*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

constitui o seu objeto".⁴

23. De se ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, logo em seu art. 1º, §1º, destaca que a *"responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas"*.

24. Nesse sentido, não pode o gestor municipal socorrer-se da parte final do § 3º do art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64 para adotar uma gestão irresponsável, provocando o indesejado desequilíbrio nas contas públicas.

25. Deve o gestor municipal realizar um controle concomitante da execução orçamentária, verificando continuamente se a previsão de excesso de arrecadação está se confirmando ou não, uma vez que se trata de provável excesso, de modo a corrigir eventuais desvios e evitar a utilização de recursos fictícios.

26. Conforme enfatiza Carlos Valder do Nascimento,

O equilíbrio das contas públicas exige administração planejada e controle eficiente e sistemático das rubricas orçamentárias, com seu conseqüente acompanhamento e avaliação. De sorte que, em assim não agindo, o administrador poderá ser chamado a responder no campo da responsabilidade fiscal em face da gestão temerária.⁵

27. Não inutilmente o art. 165, §3º, da Constituição da República estabelece que deve o Poder Executivo publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária (RREO).

28. O citado documento, nos termos do art. 52 da Lei Complementar n. 101/2000, deve conter, dentre outros elementos, balanço orçamentário que especifique as receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada, além de demonstrativo da execução das receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar.

29. Em mais uma demonstração de que o Constituinte e o Legislador preocuparam-se sobremaneira com a limitação da abertura de créditos à real existência de recursos disponíveis, o art. 9º, também da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda dispõe que *"se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas*

⁴ REIS, Heraldo da Costa e MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. *A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. 34. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 95. (grifo nosso)

⁵ NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal* / organizadores Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 55.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

30. É sob essa ótica que se defende o entendimento segundo o qual a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis para suportar a despesa, por si só, também constitui motivo suficiente para a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito Municipal.

31. Nesse sentido são diversas as manifestações proferidas por esta Corte de Contas. Pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas em razão da abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando o art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64 e o art. 167, V, da Constituição da República, podemos citar os votos proferidos pelo Conselheiro Cláudio Terrão nos autos da prestação de contas municipal n. 729769 e pela Conselheira Adriene Andrade nos autos da prestação de contas municipal n. 678989, ambos aprovados por unanimidade na sessão da 1ª Câmara do dia 06 de novembro de 2012.

DO REPASSE AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

32. A decisão recorrida incluiu na base de cálculo a receita para formação do FUNDEF, nos termos da legislação pertinente, alterando o percentual para 0,12% e afastando a irregularidade por inexpressividade do excesso (fls. 49 dos autos em apenso)

33. Nas razões recursais, o recorrente não conseguiu afastar o excesso de 0,12% no repasse ao Poder Legislativo no exercício de 2005.

34. Contudo, conforme se extrai do acórdão recorrido, o excesso não foi considerado para a rejeição das contas em função de sua inexpressividade. Vale dizer: as contas foram rejeitadas mesmo não se considerando o mencionado excesso, razão pela qual deve ser afastada a argumentação do recorrente quanto ao ponto.

DA INTERPRETAÇÃO DO ART. 45 DA LEI COMPLEMENTAR N. 102/08

35. Prosseguindo, não merece prosperar a questão de hermenêutica jurídica ventilada pelo recorrente ao defender uma interpretação sistemática do artigo 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/08.

36. O inciso II do dispositivo legal supracitado impõe a caracterização de impropriedade ou falta de **natureza formal** que não resulte dano ao erário. Contudo, a abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes constitui ofensa de natureza



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

material, pois representa violação a mandamento constitucional que vincula a atuação do gestor na macrogestão do município.

37. Ademais, o processo de prestação de contas de governo, no qual o Tribunal de Contas emite parecer prévio e o submete à apreciação do Poder Legislativo, que realiza o julgamento, não é a sede apropriada para verificação da ocorrência ou não de dano ao erário. Nas **contas de governo**, o Tribunal de Contas analisa a gestão em seu aspecto macro, tais como a execução orçamentária e o cumprimento de índices constitucionais, e conclui pela aprovação ou rejeição das contas, ao passo que no julgamento das **contas de gestão**, estas sim, a cargo do Tribunal de Contas, a própria Corte pode aplicar multa e determinar o ressarcimento do dano causado ao erário em decorrência de determinada conduta praticada pelo gestor na microgestão.

38. A não observância ao disposto no art. 167, inciso V, da CR/88 acarreta prejuízo difuso e generalizado à população, passível de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008.

39. Nesse sentido, cite-se a decisão proferida pelo Conselheiro Cláudio Terrão, nos autos da Prestação de Contas Municipal n. 709.716:

[...] Aliás, no âmbito do Tribunal de Contas, o procedimento ou processo administrativo que deve ser observado para a emissão de parecer prévio não constitui, em regra, sede apropriada para a análise da ocorrência ou não de dano ao erário, porquanto eventual dano deve ser investigado através de processo específico, normalmente rotulado de tomada de contas, e cujo conteúdo deve ser submetido ao Tribunal para fins de julgamento.

Não se quer dizer, contudo, que no parecer prévio emitido para o exame das contas de governo não possa o Tribunal, verificada a existência de dano ao erário através de processo próprio, subsidiar o Legislativo com tal informação, sem evidentemente retirar-lhe a autonomia para o julgamento político das contas.

Aliás, deve ser ressaltado que, nos termos do art. 71, § 3º da Constituição da República, a decisão do Tribunal que reconhece o dano ao erário, determinando o seu ressarcimento, tem força de título executivo extrajudicial e não pode ser modificada pelo Poder Legislativo, conquanto este possa concluir que, no plano político, as contas possam ser aprovadas.[...]

Desse modo, a lesividade no plano da análise das contas de governo não se identifica com a lesividade provocada pelo dano ao erário apurado nos processos sujeitos a julgamento, porque trata, em verdade, do prejuízo difuso à sociedade diante da desobediência às normas constitucionais e legais no que se refere ao governo propriamente dito. [...]

40. Assim, caracterizado ato de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais que determinam a autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes para abertura de créditos adicionais, além das que regulam o repasse de recursos à Câmara Municipal, aplicável ao caso concreto o inciso III do artigo 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/08.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

CONCLUSÃO

41. De todo o exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas pelo desprovimento do recurso, mantida a REJEIÇÃO das contas.

42. É o parecer.

Belo Horizonte/MG, 9 de agosto de 2013.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas