



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

Autos n.: 896.468
Natureza: Pedido de Reexame
Recorrente: Salvador Rodrigues Moreira
Município: Serrania
Piloto: 726.765/2006

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator:

1. Tratam os presentes autos de Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Salvador Rodrigues Moreira, ex-Prefeito Municipal de Serrania, contra decisão da Egrégia Segunda Câmara desta Corte que emitiu **parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2006**, com fundamento no art. 167, V, da Constituição da República de 1988 e no art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64.
2. 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

3. 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 no art. 42 da Lei Federal n.º 4.320/64.
4. Conforme já afirmado em parecer ministerial exarado nos autos da Prestação de Contas Municipal em apenso, constatou-se irregularidade nas contas prestadas pelo gestor público, qual seja, a abertura de créditos adicionais sem a devida cobertura legal, contrariando os dispositivos constitucionais e legais supracitados.
5. Irresignado, o gestor apresentou pedido de reexame, aduzindo que as provas documentais anexadas comprovariam a prévia autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares.



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

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 Egrégia Corte de Contas.
7. As provas documentais citadas pelo gestor sequer foram anexadas no presente Pedido de Reexame, que se apresenta **meramente protelatório**.
8. Nesse sentido, subsiste a inobservância do disposto no art. 167, V, da Constituição da República de 1988 e no art. 42 da Lei Federal n.º 4.320/64 pelo gestor, em razão da abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa no valor de R\$ 623.981,50 (fls. 181 da PCM em apenso).
9. Como cediço, o violado art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64 foi incorporado pelo art. 167, V, da Constituição da República, possuindo, desde então, *status* constitucional.
10. 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.
11. 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.
12. Portanto, permitir alterações nas dotações orçamentárias sem o respaldo do Poder Legislativo poderá significar o descumprimento de programas de trabalho e da política econômico-financeira de governo.
13. 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.
14. 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.

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:



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

15. 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.

16. 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.

17. 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, 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]

<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

18. 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.

CONCLUSÃO

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

20. É o parecer.

Belo Horizonte/MG, 5 de setembro de 2013.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas