



Processo n. 896.518
Natureza: Pedido de Reexame
Órgão: Prefeitura Municipal de Indianópolis
Exercício: 2011
Signatário: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
Ref. aos autos: 872.947 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Prefeito Municipal: Renes José Borges Pereira
Procuradores: Danilo Burle Carneiro de Abreu – OAB/MG n. 141.164
Amanda Mattos Carvalho Almeida – OAB/MG n. 127.391
Arnaldo Silva Júnior – OAB/MG n. 72.629
Rodrigo Ribeiro Pereira – OAB/MG n. 83.032

I – Relatório

Versam os presentes autos sobre Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, contra a decisão proferida em 04/06/2013 pela Primeira Câmara desta Corte de Contas (notas taquigráficas de fl. 70 a 74 dos autos de n. 872.947), que determinou a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do Chefe do Executivo daquele Município, Sr. Renes José Borges Pereira, relativas ao exercício de 2011.

Naquela Sessão foi constatado que com base no exame inicial do Processo n. 872.947 (fl. 31 a 37), o Exmo. Sr. Conselheiro-Relator daqueles autos proferiu seu voto pela rejeição das contas (fl. 73), haja vista a abertura de créditos adicionais suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$1.010.520,00 (um milhão dez mil quinhentos e vinte reais), com a inobservância ao disposto no inciso V do art. 167 da Constituição da República – CR/1988 e no art. 42 da Lei Nacional n. 4.320/1964.

Entretanto, o Relator do citado processo foi vencido pelos demais pares, tendo em vista a divergência aberta no sentido de que “... a gestão dos recursos públicos deve ser analisada sistemicamente, ou seja, constatada a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, há que se verificar se a **execução** obedeceu ao limite dos créditos autorizados, de acordo com o disposto no art. 59 da Lei nº 4.320/64”.

Na divergência constatada foi ressaltado que em consulta ao SIACE/PCA foi verificado que a despesa executada pelo Município no exercício de 2011 (R\$18.789.106,28) foi inferior ao total dos créditos autorizados (R\$19.228.255,28), situação esta que indica o cumprimento do citado dispositivo legal, tendo sido ressaltado, ainda, que com base no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Balço Orçamentário ficou constatado que a correlação entre as receitas arrecadadas (R\$18.792.350,23) e as despesas realizadas (R\$18.789.106,28) evidenciaram a ocorrência de superávit na execução orçamentária.

Cabe informar que de acordo com a certidão de fl. 58 do Processo n. 872.947 o Sr. Renes José Borges Pereira, embora devidamente citado, não se manifestou naqueles autos.

Inconformado com a referida decisão o Ministério Público de Contas, representado pela Procuradora, Sra. Sara Meinberg, interpôs o presente recurso, fl. 01 a 10.

Em obediência aos princípios da ampla defesa e do contraditório, mediante o despacho de 07/08/2013, fl. 15, o Exmo. Sr. Auditor-Relator determinou a intimação do Sr. Renes José Borges Pereira, responsável pelas contas apreciadas no Processo n. 872.947, para que se manifestasse acerca do pedido de reexame.

Em face de tal determinação, por meio de ofício protocolizado nesta Casa em 09/09/2013 o referido agente público, por meio de seus procuradores, Srs. Danilo Burle Carneiro de Abreu, OAB/MG n. 141.164, Amanda Mattos Carvalho Almeida, OAB/MG n. 127.391, Arnaldo Silva Júnior, OAB/MG n. 72.629, e Rodrigo Ribeiro Pereira, OAB/MG n. 83.032 (termo de fl. 18), trouxe aos autos a manifestação de fl. 22 a 27, tendo o processo sido encaminhado a esta Coordenadoria para análise, conforme determinação de fl. 15.

É o relato.

II - Das razões recursais do Ministério Público de Contas

Após discorrer sobre a admissibilidade do recurso e o parecer prévio emitido no Processo n. 872.947, fl. 02 a 04, a Representante do Parquet de Contas transcreveu o disposto no inciso V do art. 167 da CR/1988, os art. 42 e 59 da Lei Nacional n. 4.320/1964, fl. 04, e afirmou que não se pode deixar de considerar os mencionados dispositivos que vedam expressamente a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa.

Ressaltou que a redação do art. 45 da Lei Orgânica deste Tribunal, que dispõe sobre os critérios para a emissão de parecer prévio em prestações de contas do Executivo, caracteriza expressamente a prática de ato de gestão em desconformidade com normas constitucionais e legais como hipótese de rejeição das contas, razão pela qual a abertura de créditos suplementares ou especiais sem autorização legislativa é irregular, por contrariar dispositivo legal exposto (art. 42 da Lei Nacional n. 4.320/1964) e deve ensejar, inevitavelmente, a rejeição das contas prestadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

A Procuradora do Ministério Público de Contas ressaltou, fl. 06, que a elaboração do orçamento anual deve ser sempre precedida de um planejamento integrado, materializado em um conjunto de ações, levando-se em consideração o Plano Plurianual de Ação e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo que durante a execução orçamentária, além da necessidade de observância da legalidade estrita, deve-se levar em consideração a sistemática orçamentária adotada pela CR/88 e seguida na legislação infraconstitucional, que privilegia a satisfação das necessidades coletivas de forma eficaz, dando prioridade à vontade popular.

Asseverou que no Estado de Direito impera o governo das leis, sendo assim, compete à Administração cumprir os objetivos públicos traçados pelo Poder Legislativo, conforme lição de Celso Antônio Bandeira de Mello transcrita por ela, fl. 06.

Reafirmou que no Estado Democrático de Direito o fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico é a vontade popular, no qual é clara a subordinação ao império da lei.

Afirmou que o Princípio da Soberania Popular impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública e que a lei é o ato de decisão política emanada da atuação da vontade popular.

Desta forma, segundo a Procuradora, fl. 06 e 07, como os recursos são escassos e as demandas incontáveis, para a aprovação da Lei Orçamentária Anual - LOA se faz necessário um balizamento das demandas, com o estabelecimento de prioridades e concessões recíprocas entre os parlamentares (os representantes do Povo), motivo pelo qual o Direito Orçamentário pátrio consagrou, então, o Princípio da Especialização, por meio das regras dos art. 2º a 8º da Lei Nacional n. 4.320/1964 e pelo dever de discriminação das despesas.

Para confirmar suas argumentações, relativas ao mencionado princípio, transcreveu o disposto no art. 5º da citada lei e o entendimento do Professor Carlos Furtado, fl. 07, e ressaltou que *“não se pode, pois, admitir a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, pois esse procedimento pode acobertar a reorganização das despesas fixadas, sem a observância do Princípio da Especialidade Orçamentária”*.

Registrou que por este motivo a abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legal fere a vontade popular expressa na LOA e que tal prática não pode ser admitida no Estado Democrático de Direito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Diante disto, a Procuradora afirmou que o *“... Parquet entende ser inaceitável que a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa seja encoberta pelo fato de o empenho de despesas ser em valor inferior ao valor global dos créditos autorizados. Afinal, essa conduta, ao propiciar créditos e dotações orçamentárias estranhas ao planejamento original, permite desvirtuar os programas de governo aprovados pelos representantes do POVO. Ademais, tal conduta representa, na prática, a necessidade de se atender apenas o valor global dos créditos, tornando-se LETRA MORTA o orçamento detalhado e especificado, aprovado pelo Legislativo e fruto de consenso entre os representantes do povo. Por isso, não se pode admitir que o Chefe do Poder Executivo simplesmente feche seus olhos para o texto aprovado pela Casa Legislativa e execute o orçamento segundo a sua própria vontade”*.

Registrou que o equívoco fica ainda mais claro ao lembrar que o descumprimento do art. 59 da Lei Nacional n. 4.320/1964 representa total descumprimento do planejamento orçamentário e que na lição de Haroldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior o empenho de despesas além do limite dos créditos orçamentários representa completa anarquia orçamentária (transcrição de fl. 08).

Por esta razão, a Representante do Ministério Público de Contas se manifestou no sentido que os créditos adicionais abertos sem autorização legislativa não podem ser desconsiderados em razão de ter sido observado o mínimo que se espera de um ordenador de despesas (conferir o limite de sua autorização legislativa para empenhar despesas públicas), haja vista que outro não tem sido o entendimento deste Tribunal em inúmeras decisões em que o descumprimento do art. 42 da Lei Nacional n. 4.320/1964 tem levado à rejeição das contas (Processos n. 749.982, 729.654, 685.478 e no Pedido de Reexame n. 837.136).

Deste modo, entendeu a Procuradora que *“... o descumprimento do art. 42 da Lei 4.320, de 1964, constitui irregularidade grave que deve levar à rejeição das contas, independentemente de terem sido empenhadas despesas dentro do limite dos créditos aprovados para o exercício”*.

Por derradeiro, relatou, fl. 09 e 10, que nas prestações de contas apresentadas este Tribunal o próprio gestor envia as informações necessárias para a análise desta Corte, via SIACE - Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo, o que, conseqüentemente, impera nesse procedimento o princípio da presunção de veracidade relativa, que admite prova



em contrário e torna imprescindível que o próprio prestador apresente documentos capazes de justificar eventuais irregularidades identificadas nos dados informados.

Afirmou que a obrigação de comprovar o cumprimento da legislação em vigor e os planos de governo aprovados pelo Poder Legislativo, por meio da LOA, é do prestador e não este Tribunal, o que encontra respaldo no parágrafo unido do art. 70 da CR/88, que impõe, de forma expressa, ao gerenciador dos recursos públicos a responsabilidade de prestar contas.

Dessa forma, de acordo com ela, a comprovação da existência de autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares no valor de R\$1.010.520,00 (um milhão dez mil e quinhentos e vinte reais), fl. 32 do Processo n. 872.947, é de responsabilidade do gestor responsável pela Prefeitura Municipal de Indianópolis.

Todavia, ressaltou, finalmente, que o Sr. Renes José Borges Pereira, Prefeito à época, não se manifestou nos autos ora recorridos, embora regularmente citado, deixando de apresentar documentos capazes de sanar a irregularidade identificada (fl. 58 do Processo n. 872.947), razões pelas quais a Representante do Parquet entende que a decisão pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, datada de 04/06/2013, deve ser revista por este Tribunal.

III – Da manifestação do Sr. Renes José Borges Pereira

Segundo os Procuradores do citado agente público, fl. 22, o Ministério Público de Contas alegou, unicamente, que o Município de Indianópolis teria procedido à abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, para tanto, violando as normas legais pertinentes, razão pela qual protesta pelo reexame das contas com posterior expedição de parecer prévio pela sua rejeição.

Alegaram, fl. 23, que conforme será demonstrado razão não assiste ao Parquet, haja vista que as irregularidades apontadas não passaram de erros formais, não havendo nos autos qualquer indícios de má-fé, desvio de finalidade ou dano ao erário.

Argumentaram que conforme ressaltado pelo Conselheiro José Alves Viana no Processo n. 872.947 *“a gestão dos recursos públicos deve ser analisada sistematicamente, ou seja, constatada a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, há de se verificar se a execução obedeceu ao limite dos créditos autorizados, de acordo com o disposto no art. 59 da Lei n.º. 4.320/64”*, e como bem analisado pelo ilustre Conselheiro as despesas executadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

foram inferiores ao total de créditos autorizados, o que indicou o cumprimento do disposto no art. 59 da Lei Nacional n. 4.320/1964.

Deste modo, de acordo com eles, restou amplamente demonstrado que a inobservância ao disposto no art. 42 da referida lei não comprometeu o equilíbrio da execução orçamentária, não havendo que se falar em desaprovação das contas, assim como que em momento algum se pondera acerca de desvio das verbas públicas ou má aplicação das mesmas, não havendo naqueles autos qualquer comprovação de prejuízo ao erário municipal, ou mesmo indício de prejuízo ou indicação de dolo e/ou má-fé do gestor público.

Afirmaram que o simples apontamento das supostas irregularidades não justifica a condenação do réu por prática de ato ímprobo, haja vista não constar dos autos elementos de prova no sentido de que os referidos vícios causaram lesão ao patrimônio público, bem como propiciaram enriquecimento ilícito do ex-Prefeito, pressupostos necessários para procedência do presente pedido de reexame.

Acerca da responsabilidade civil do Prefeito os Procuradores transcreveram ensinamento de Hely Lopes Meirelles, fl. 24, e ressaltaram que “... *é preciso verificar se existe indício de má-fé que revele a presença de um comportamento desonesto do agente público, pois não basta a apuração da suposta irregularidade apontada no presente pedido de reexame, tendo em vista que, se for inconsistente, não será passível de punição*”.

Para confirmar suas argumentações transcreveram, também, decisão exarada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, relativa à responsabilidade objetiva de agentes públicos (Ap. Cível-Reex. Necessário n. 1.0486.03.000194-6/001, Relator: Des. Edilson Fernandes, 6ª Câmara Cível, julgamento em 25/06/2013, publicação da Súmula em 05/07/2013), fl. 24 e 25.

Asseveraram que a doutrina e a jurisprudência tem se manifestado no sentido da imprescindibilidade da comprovação dos elementos subjetivos para que se repute uma conduta como ímproba, vedando-se a possibilidade de sanção apenas com base na atuação inábil ou incompetente do agente público na administração dos interesses do Município, visto que nosso ordenamento jurídico não admite a responsabilização objetiva dos agentes públicos.

Afirmaram que “*forçoso concluir que a suposta irregularidade na prestação de contas, per si só, e desacompanhada de prova de conduta dolosa por parte do agente público no sentido de comprometer o objetivo pretendido pela Administração na celebração do*



Convênio, é insuficiente para caracterizar ato, pelo que o desprovimento do presente pedido de reexame é medida que se impõe”.

Por fim, afirmaram que é necessário ponderar que ainda que a abertura dos créditos complementares tenha ocorrido em desacordo com o que determina a legislação regente, não é o caso de se falar em desvio de finalidade, o qual é situação extrema que ocorre apenas no caso de os recursos não serem aplicados em prol da Administração Pública, o que não é o presente caso.

Acerca do tema desvio de finalidade os Procuradores transcreveram ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, fl. 26, e decisão exarada pelo Tribunal de Contas da União – TCU relativo ao entendimento de que existência de vícios procedimentais não têm o condão de demonstrar má-fé do agente público por ela responsável (Prestação de Contas n. 008.458/2004-1 - Segunda Câmara - ReI. Min. Benjamin Zymler - DOU em 06/03/2009), fl. 26 e 27.

IV – Do exame das razões apresentadas

Tendo como referência as argumentações dos Representantes do ex-Prefeito e da Procuradora do Ministério Público de Contas, verificou-se que:

IV.1 – Da manifestação do Sr. Renes José Borges Pereira

Foram desnecessárias as alegações dos Representantes do ex-Prefeito de que os atos que foram objeto de exame técnico por este Tribunal no Processo n. 872.947 (abertura de créditos adicionais suplementares sem cobertura legal) trataram de erros formais, que não evidenciariam má-fé, desvio de finalidade ou dano ao erário, haja vista que tais ocorrências não foram objeto de apontamentos naqueles autos.

Registre-se que o parecer prévio emitido foi fundamentado nas Contas de Governo prestadas pelo então Chefe do Executivo, referentes ao exercício de 2011, as quais foram compostas pelo Balanço Geral do Município e retrataram a execução orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta do Poder Executivo, consolidadas com a do Poder Legislativo e com a das entidades da administração indireta municipal, na forma do *caput* do art. 3º da Instrução Normativa deste Tribunal – INTC n. 12/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Ademais, no citado processo foi emitido o “parecer prévio” sobre as contas do Município, relativas ao exercício de 2011, no qual ficou caracterizada a inobservância a normas constitucionais e legais quanto à abertura de créditos adicionais ao orçamento daquele período.

Ressalte-se que nos termos do inciso IX do art. 39 da Lei Orgânica Municipal compete privativamente à Câmara Municipal *“tomar e julgar as contas do Prefeito, deliberando sobre o parecer do Tribunal de Contas do Estado, no prazo máximo de sessenta dias de seu recebimento, observados, os seguintes preceitos;”*.

Entretanto, no que tange às argumentações relativas à ausência de responsabilidade do ex-Prefeito, devido a atos inábeis ou incompetentes dele mesmo ou de subordinados, tais alegações não elidem a responsabilidade do titular do Poder Executivo pela inobservância às normas da Lei Nacional n. 4.320/1964, uma vez que na qualidade de ordenador de despesas, respondia solidariamente pela prática irregular de emissão de decretos de abertura de créditos adicionais sem cobertura legal.

Destaque-se que, como agente público e ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Indianópolis na Administração 2009/2012, o ex-Prefeito, Sr. Renes José Borges Pereira, tinha a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito que regiam a sua atuação, o qual deveria prestar contas pelas irregularidades verificadas durante a sua gestão, ainda que causadas por seus subordinados ou mesmo sem culpa do próprio responsável (responsabilidade objetiva).

Portanto, os agentes públicos estão submetidos ao Princípio da Legalidade, base do Estado de Direito, garantia do cidadão, que o obrigam a agir conforme determinação da lei, independentemente de terem agido de boa ou má-fé. Como no referido caso não foram obedecidos preceitos da Lei Nacional n. 4.320/1964 resta claro que houve infringência ao referido Princípio, sendo solidária a responsabilidade do ordenador de despesas pela prática dos atos em referência.

IV.2 – Do exame das razões recursais apresentadas pelo Ministério Público de Contas

Verificou-se que, em linhas gerais, o Ministério Público de Contas insurgiu contra a decisão exarada nos autos de n. 872.947, sob a alegação principal de que nos atos examinados no mencionado processo o Executivo de Indianópolis não observou as disposições contidas no inciso V do art. 167 da CR/1988 e no art. 42 da Lei Nacional n.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

4.320/1964, no que tange à abertura de créditos adicionais suplementares ao orçamento municipal de 2011, sem cobertura legal, embora tenha sido constatado que o montante dos créditos autorizados tenham sido inferiores ao total dos créditos executados.

No exame realizado (fl. 32 e 33 dos citados autos) foi demonstrado que as autorizações legislativas para aqueles procedimentos consistiram na aplicação do limite percentual de 5% (cinco por cento) do orçamento previsto na Lei Municipal n. 1.756/2010 – LOA – (R\$894.828,90 - fl. 04 e 05), acrescido de valores autorizados por outras leis (R\$2.942.410,00 – fl. 39), o que totalizou a importância de R\$3.837.238,90 (três milhões oitocentos e trinta e sete mil duzentos e trinta e oito reais e noventa centavos).

Com base nas informações prestadas pelo Executivo a este Tribunal, via SIACE/PCA, fl. 39 e 40, foi apurado que no exercício de 2011 foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$4.847.758,90 (quatro milhões oitocentos e quarenta e sete mil setecentos e cinquenta e oito reais e noventa centavos), o que evidenciou a abertura de créditos sem cobertura legal no valor de R\$1.010.520,00 (um milhão dez mil quinhentos e vinte reais), em contrariedade ao disposto nos mencionados dispositivos constitucional e legal.

Assim sendo, merece razão a Procuradora do Ministério Público de Contas ao questionar a decisão proferida por este Tribunal no Processo n. 872.947, haja vista que ficou caracterizado que o Executivo de Indianópolis não atendeu ao Princípio da Legalidade, disposto no *caput* do art. 37 da CR/1988, segundo o qual cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar, ou seja, se subordina aos ditames da lei, o que não foi o caso apurado nos citados autos.

Também são procedentes as alegações da Procuradora do Parquet de Contas ao afirmar que a prática constatada tenha evidenciado a inobservância ao Princípio Orçamentário da Especialização/Especificação, o que dispõe sobre a inibição de autorizações genéricas que concedam ao Executivo demasiada flexibilidade e arbítrio na programação da despesa.

Confirma tal afirmação o fato de que, no caso em tela, além das autorizações concedidas pelo Legislativo para a suplementação de dotações ao orçamento de 2011 (R\$3.837.238,90), as quais corresponderam ao percentual de 21,44% dos créditos inicialmente autorizados (R\$17.896.578,00), foram abertos, ainda, créditos no valor de R\$1.010.520,00 (um milhão dez mil quinhentos e vinte reais), equivalente a 5,65% da despesa autorizada, sem autorização legislativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Não obstante ser compreensível que o orçamento público não se trata de peça estática, a qual necessita de adequações com base nas prioridades e nas ações empreendidas pelo respectivo Poder Público, conforme demonstrado e assinalado pela Recorrente caberia ao Executivo obedecer às normas regentes para a abertura de créditos adicionais em valor significativo (R\$1.010.520,00), principalmente aquela relativa à manifestação do Legislativo local para tais procedimentos.

Registre-se, ainda, que o Parquet de Contas também merece razão ao questionar que em decorrência da sistemática de análise dos processos de prestações de contas apresentadas a este Tribunal por Chefes de Poderes Executivos Municipais, via SIACE/PCA, a qual consiste no exame de informações prestadas via internet, caberia ao Executivo de Indianópolis comprovar o cumprimento das normas legais quanto ao apontamento efetuado nos autos de n. 872.947, ora recorrido, o que não ocorreu, haja vista a constatação de que o então Prefeito, embora devidamente citado, não se manifestou naqueles autos.

Quanto aos precedentes deste Tribunal, suscitados pela Procuradora do Ministério Público de Contas, nos quais os pareceres prévios teriam sido emitidos pela rejeição das contas de Municípios em decorrência da inobservância de autorizações legislativas para a abertura de créditos adicionais suplementares, constatou-se que, diferentemente da alegação efetuada, os fundamentos dos pareceres prévios emitidos nos autos de n. 729.654 e 749.982 não guardam correlação com o caso em tela.

Confirma tal afirmação o fato de que nos citados autos, os quais se referem às contas dos Chefes dos Executivos de União de Minas de 2006 e de Cabeceira Grande de 2007, respectivamente, todos de relatoria do Exmo. Sr. Auditor Licurgo Mourão, não obstante o voto dele tenha sido pela rejeição das contas (Sessões da Primeira Câmara de 04/10 e 06/09/2011), em decorrência da abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, os votos vistas do Exmo. Sr. Conselheiro Cláudio Terrão prevaleceram nas decisões finais exaradas na Sessão de 06/03/2012, no sentido da aprovação das contas.

Ademais, tais decisões foram baseadas não no fato de que os créditos orçamentários executados tenham sido inferiores aos disponíveis, como no caso do Processo n. 872.947, ora recorrido, mas na constatação de que nos dispositivos das respectivas leis orçamentárias anuais dos referidos Municípios constavam critérios de desoneração do percentual autorizativo para abertura de créditos adicionais suplementares, os quais não foram considerados pelo Órgão Técnico deste Tribunal, conforme transcrições a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

- Processo n. 729.654 – Município de União de Minas – exercício de 2006

- Proposta de voto do Exmo. Sr. Auditor Relator Licurgo Mourão – Sessão da Primeira Câmara de 04/10/2011

[...] **3. Proposta de Voto**

Adoto o entendimento pela **EMISSÃO 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\$1.338.445,89, que representou 15,93% da despesa total fixada de R\$8.400.000,00, em desacordo ao art. 167, V, da CR/88, ao art. 42 da Lei 4.320/64 e com a Súmula 77 deste Tribunal, que configura falha grave de responsabilidade do gestor [...]

- Voto vista do Exmo. Sr. Conselheiro Cláudio Terrão aprovado na Sessão da Primeira Câmara de 06/03/2012

[...] A defesa informou ainda que o valor suplementado dentro do percentual de 30% autorizado pelo art. 4º da LOA foi de R\$2.491.556,18 (dois milhões quatrocentos e noventa e um mil quinhentos e cinquenta e seis reais e dezoito centavos), conforme relatório de decretos às fls. 81 e 82. Já os valores de R\$1.366.889,71 (um milhão trezentos e sessenta e seis mil oitocentos e oitenta e nove reais e setenta e um centavos) e R\$1.366.500,00 (um milhão trezentos e sessenta e seis mil e quinhentos reais), totalizando R\$5.224.945,89 (cinco milhões duzentos e vinte e quatro mil novecentos e quarenta e cinco reais e oitenta e nove centavos), foram suplementados dentro do mesmo programa de governo, com fundamento nos decretos de fl. 79 e no art. 5º da LOA. Estes argumentos, entretanto, não foram considerados pelo Órgão Técnico, sob o entendimento de que a disposição contida no art. 5º, da LOA representaria a concessão de créditos ilimitados, contrariando o entendimento do Tribunal de Contas, proferido nas Consultas nºs 683.249, 735.383 e 742.472, e as disposições contidas nos arts. 165, § 8º, e 167, inciso VII, da Constituição Federal (fl. 177).

Em nossa visão, a exceção contida no art. 5º da LOA, de fato, ofende o princípio da limitação dos créditos orçamentários a teor do disposto no art. 167, inciso VII, da Constituição Federal. Todavia, deve ser ressaltado que há precedentes do Tribunal de Contas no que tange às contas de governo do Estado de Minas Gerais, bem como em diversos processos de prestação de contas municipal [...]

CONCLUSÃO Em vista de todo o exposto e considerando, sobretudo, que foram cumpridas as disposições constitucionais e legais concernentes aos índices de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino; nas ações e serviços públicos de saúde; ao repasse de recursos financeiros ao Poder Legislativo, bem como o limite de gastos com pessoal do Município e Poderes Executivo e Legislativo, divirjo do nobre Relator e com fundamento no art. 45, I, da Lei Orgânica **voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas** prestadas pelo Senhor João de Freitas Leal, prefeito do Município de União de Minas, relativas ao exercício financeiro de 2006.

- Processo n. 749.982 – Município de Cabeceira Grande – exercício de 2007

- Proposta de voto do Exmo. Sr. Auditor Relator Licurgo Mourão – Sessão da Primeira Câmara de 06/09/2011

3. Proposta de Voto

Adoto o entendimento pela **EMISSÃO 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\$2.129.584,93, o que representou 19,31% da despesa total fixada, no valor de R\$11.026.607,77, em desacordo com o art. 167, V, da CR/88, e art. 42 da Lei 4.320/64, que configura falha grave de responsabilidade do gestor. [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

- Voto vista do Exmo. Sr. Conselheiro Cláudio Terrão aprovado na Sessão da Primeira Câmara de 06/03/2012

[...] No entanto, embora entenda – saliente-se mais uma vez – que a exceção contida nessa norma contraria o princípio da limitação dos créditos orçamentários, deve ser ressaltado que, em casos semelhantes, o Tribunal **aprovou as contas de diversos gestores**, recomendando o estabelecimento de um percentual máximo de suplementação que englobe todos os gastos quando da elaboração do projeto de lei orçamentária.

[...]

Ademais, a ausência de elementos que permitam identificar o total de créditos abertos pelo Município com fulcro no art. 9º da LOA não pode servir de fundamento para rejeição das contas, conforme proposto pelo Conselheiro Wanderley Ávila. **Pelo contrário, se o Tribunal não possui provas de que foram abertos os créditos em questão, a consequência lógica é pela aprovação das contas.**

Isso porque a interpretação utilizada pelo Conselheiro Wanderley Ávila é dedutiva e parte do pressuposto de que o gestor efetivamente abriu e utilizou créditos não amparados pelo art. 9º da LOA. No entanto, e a contrário senso, é possível que o montante aberto esteja amparado por essa mesma norma, já que não restaram comprovadas cabalmente as vinculações, ou seja, em quais dotações tais suplementações foram utilizadas. Dessa forma, as contas estariam sendo rejeitadas sem que tenha havido qualquer irregularidade, desde que, por isonomia, sejam aplicados os precedentes já citados.

[...]

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, não acolho a proposta de voto do Auditor Relator e, pedindo vênua ao Conselheiro Wanderley Ávila, **voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas** prestadas pelo Senhor Antônio Nazaré Santana de Melo, Chefe do Poder Executivo do Município de Cabeceira Grande, relativas ao exercício financeiro de 2007, com as recomendações constantes no corpo da fundamentação.

No que se refere ao Processo n. 685.478, relativo à prestação de contas do Município de Ibertioga de 2003, também suscitado pela Procuradora do Ministério Público de Contas, constatou-se que, do mesmo modo dos citados precedentes, embora na Sessão da Primeira Câmara de 11/04/2013 o voto do Exmo. Sr. Auditor-Relator Licurgo Mourão tenha sido pela rejeição das contas (inobservância ao art. 42 da Lei Nacional n. 4.320/1964), o Exmo. Conselheiro Mauri Torres pediu vista daqueles autos, cujo parecer prévio ainda não foi emitido até a presente data.

[...] 3. Proposta de Voto

Por tudo que dos autos consta, adoto o entendimento pela **EMISSÃO 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\$58.079,91, correspondendo ao percentual de **1,61%** da despesa total fixada no valor de R\$3.600.000,00, em desacordo com o disposto no inciso V, do art. 167 da CR/88, art. 42, da Lei nº 4.320/64 e Súmula 77 deste Tribunal, irregularidade que configura falha grave de responsabilidade do gestor.

[...]

CONSELHEIRO MAURI TORRES: Peço vista, Sr. Presidente. [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Observou-se, ainda, que o Processo n. 837.136, referente ao Pedido de Reexame interposto contra a decisão exarada pela Primeira Câmara na Sessão de 23/03/2010 (Prestação de Contas do Município de Pedro Leopoldo de 2008), também indicado pela Procuradora do Ministério Público de Contas, a decisão nele exarada também não guarda correlação com o caso sob exame.

Na análise de tais processos, observou-se que na citada Sessão foi emitido o parecer prévio pela rejeição das contas daquele Município, tendo em vista que foram descumpridos o inciso V do art. 167 da CR/1988 e o art. 42 da Lei Nacional n. 4.320/1964 (abertura de créditos suplementares sem cobertura legal no valor de R\$2.022.314,94).

No entanto, na análise do Pedido de Reexame n. 837.136, na Sessão da referida Câmara de 21/06/2011 foi dado provimento ao recurso e reformada a decisão anterior no sentido de aprovar as contas do Município, tendo em vista que os créditos autorizados foram suficientes para acobertar o total das despesas realizadas, conforme transcrição a seguir:

[...] Verifica-se que foram abertos créditos suplementares por decretos no total R\$19.422.314,94 (R\$24.775.701,34 – fl.22, deduzidos R\$5.103.386,45 – fl.39 dos autos de Prestação de Contas), sendo R\$2.400.000,00 por excesso de arrecadação e R\$17.022.314,94 por anulação de dotação, fl. 95 dos autos de Prestação de Contas.

Verifica-se, ainda, que foram realizadas despesas, no exercício de 2008, no montante de **R\$89.262.200,08**, fl. 95 dos autos de Prestação de Contas. Confrontando-se este valor com o total das despesas autorizadas, **R\$100.382.685,06** [orçamento inicial (R\$100.000.000,00) + créditos suplementares (R\$17.400.000,00) + créditos especiais (R\$250.000,00), deduzidos os créditos suplementares abertos por anulação (R\$17.272.314,94), constata-se que os créditos autorizados foram suficientes para acobertar o total das despesas realizadas.

IV – VOTO FINAL

Tendo em vista que restou comprovado que, embora tenha ocorrido abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$2.022.314,94, os mesmos não foram utilizados, dou provimento ao recurso para reformar o Parecer Prévio anterior, ficando as contas do Município de Pedro Leopoldo, exercício de 2008, aprovadas com fulcro no disposto no I do art. 45 da LC 102/2008. [...]

Ocorre que a jurisprudência deste Tribunal, referente à desconsideração, nas emissões de pareceres prévios, de ocorrências relativas à inobservância ao art. 42 da Lei Nacional n. 4.320/1964 (abertura de créditos adicionais sem cobertura legal) quando os créditos autorizados suportarem as despesas realizadas, não se encontra sedimentada no âmbito desta Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Embora nos precedentes acima referenciados tal situação tenha ensejado a aprovação de contas de determinados Municípios, em diversas outras a decisão foi pela rejeição das respectivas contas, sem que houvesse qualquer manifestação em contrário, conforme demonstrado a seguir:

**– Processo n. 726.367 – Município de Espera Feliz – exercício de 2006 –
Sessão da Primeira Câmara de 02/08/2011 – Relator: Conselheiro Cláudio Terrão**

[...] Em face do exposto, no caso concreto, não há como atenuar a presente irregularidade, pois o valor do crédito suplementar aberto sem cobertura legal no montante de R\$828.414,73, representou 5,52% da despesa total fixada, no valor de R\$15.000.000,00, conforme fls. 7 e 45. Conclui-se que a abertura de créditos suplementares necessita de amparo legal, 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, 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.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de Voto

Adoto o entendimento pela **EMISSÃO 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 R\$828.414,73, que representou 5,52% da despesa total fixada de R\$15.000.000,00, em desacordo com o art. 167, V, da CR/88, o art. 42 da Lei 4.320/64, e com a Súmula 77 deste Tribunal, que configura falha grave de responsabilidade do gestor. [...]

**– Processo n. 709.980 – Município de São Domingos do Prata – exercício de 2005 –
Sessão da Segunda Câmara de 06/11/2012 – Relator: Conselheiro Cláudio Terrão**

[...] Quanto à impropriedade relativa à abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, não houve manifestação do responsável, apesar de regularmente citado. Desta forma, permanece a irregularidade, tendo em vista que o fato apontado contrariou as disposições do art. 167, V, da Constituição Federal e o art. 42 da Lei nº 4.320/64.

Na oportunidade, recomendo ao Poder Legislativo que, no julgamento das contas, seja respeitado o devido processo legal, assegurando ao responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal, devendo a decisão proferida ser devidamente motivada, com explicitação de seus fundamentos, sob pena de nulidade.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e no art. 240, III, do Regimento Interno, **voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas** prestadas pelo Senhor José Joaquim de Castro Freitas Pereira, Chefe do Poder Executivo do Município de São Domingos do Prata, relativas ao exercício financeiro de 2005, **tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, em desatenção às disposições do art. 167, V, da Constituição Federal e o art. 42 da Lei nº 4.320/64**, com a recomendação constante do corpo da fundamentação. [...] (grifou-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

– Processo n. 872.757 – Município de Borda da Mata – exercício de 2011 –
Sessão da Segunda Câmara de 04/04/2013 – Relator: Auditor Licurgo Mourão

[...] **3. Proposta de voto**

Por tudo que dos autos consta, adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS**, conforme art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista a abertura de créditos especiais sem cobertura legal, no valor de R\$1.626.327,29, e a abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis, no valor de R\$316.109,01, correspondendo, respectivamente, aos percentuais de **7,07%** e de **1,37%** da despesa total fixada no valor de R\$22.988.173,88, em desacordo com o disposto no inciso V, do art. 167 da CR/88, artigos 42 e 43, da Lei nº 4.320/64 e Súmula 77 deste Tribunal, irregularidades que configuram falhas graves de responsabilidade do gestor, com a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária. [...]

Entretanto, é consenso no âmbito das Unidades Técnicas desta Diretoria a conclusão de que as ocorrências relativas à abertura de créditos adicionais a orçamentos municipais, sem cobertura legal, em afronta ao disposto no inciso V do art. 167 da CR/1988 e no art. 42 da Lei Nacional n. 4.320/1964, são passíveis da emissão de pareceres prévios pela rejeição das contas, na forma do inciso III do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, cuja constatação de que os créditos orçamentários disponíveis suportaram as despesas executadas não interferem em tais manifestações técnicas.

Diante do exposto, considerando tais circunstâncias, esta Coordenadoria concluiu no sentido de são procedentes as argumentações da Procuradora do Ministério Público de Contas e se manifesta no sentido de que possibilitam modificar a decisão atacada.

V – Conclusão

Diante do exposto, este Órgão Técnico se manifesta no sentido de que merece ser reformada a decisão exarada no Processo n. 872.947, pela rejeição das contas do então Prefeito Municipal de Indianópolis, relativas ao exercício de 2011, Sr. Renes José Borges Pereira, tendo em vista a desobediência ao Princípio da Legalidade na abertura de créditos adicionais suplementares ao orçamento municipal, sem cobertura legal (R\$1.010.520,00), em contrariedade ao disposto no inciso V do art. 167 da CR/1988 e no art. 42 da Lei Nacional n. 4.320/1964, nos termos do recurso interposto pela Procuradora do Ministério Público de Contas, Sra. Sara Meinberg.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Tal conclusão se fundamenta em divergências de decisões exaradas por este Tribunal em casos semelhantes e no consenso no âmbito das Unidades Técnicas desta Diretoria de que, não obstante tenha sido caracterizado que os créditos orçamentários disponíveis tenham suportado as despesas executadas, a ocorrência assinalada no Processo n. 872.947 enseja a manifestação pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 07 de outubro de 2013.

Jefferson Mendes Ramos
Analista de Controle Externo
TC 1658-3