



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 886.891
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal de Antônio Carlos
Exercício: 2012
Responsável: Araci Cristina Araújo Carvalho (Prefeita à época)
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os presentes autos das contas anuais de responsabilidade da Prefeita Municipal acima mencionada, que vieram ao Ministério Público de Contas para a emissão de parecer conclusivo.

2. Citada, a gestora responsável apresentou a defesa de fl. 66 a 75 e os documentos de fl. 76 a 149, conforme certidão de fl. 150.

3. As alegações da defesa foram analisadas no reexame de fl. 151 a 157.

4. Com o objetivo de otimizar as ações referentes à análise e ao processamento das prestações de contas do Poder Executivo municipal, o Tribunal de Contas de Minas Gerais estabeleceu o seguinte escopo para o exercício em análise:

- cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;
- cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a exclusão do índice legal referente ao FUNDEB¹;
- cumprimento do limite fixado no art. 29-A da Constituição da República, de 1988, no repasse de recursos ao Poder Legislativo municipal;

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- cumprimento do limite de despesas com pessoal fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;
- cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei federal nº 4.320, de 1964.

5. Em relação ao escopo, foram identificadas, inicialmente, irregularidades na abertura de créditos adicionais sem cobertura legal e no descumprimento do limite com despesas com pessoal fixado no art. 20, III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (fl. 10).

6. Todavia, após analisar as razões da defesa, a Unidade Técnica considerou regularizado o apontamento inicial referente à despesa de pessoal, permanecendo a irregularidade na abertura de créditos suplementares, por infringir o art. 42 da Lei 4.320, de 1964.

7. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

I. Abertura de créditos adicionais suplementares sem a devida cobertura legal

8. Ressalta-se, inicialmente, que é de conhecimento geral que o art. 167, V, da CR/88 preceitua que:

Art. 167. São vedados:

[...]

V – a **abertura de crédito suplementar** ou **especial** sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. (Grifo nosso.)

9. Nesse sentido, o art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964, dispõe que:

Art. 42. Os **créditos suplementares e especiais** serão **autorizados por lei e abertos por decreto executivo**. (Grifo nosso.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

10. Para corroborar o mandamento constitucional e legal, o enunciado de Súmula nº 77 desta Corte prevê que “os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor”.

11. Destaca-se, ainda, que o art. 222 do Regimento Interno do TCEMG estabelece que “a súmula somente poderá deixar de ser observada, quando da análise das especificidades do caso concreto, por deliberação da maioria absoluta do Tribunal Pleno, sem prejuízo da apresentação de voto divergente”.

12. Ressalta-se também que, 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.²

13. Para efetivação dessas necessidades, o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que:

Art. 1º [...]

§1º. 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, mediante o **cumprimento de metas** de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Grifo nosso.)

14. Nesse contexto, a Lei Orçamentária Anual – LOA – consubstancia o projeto governamental com objetivo de execução imediata e, para tanto, prevê a receita e fixa a despesa.

15. A elaboração do orçamento anual é precedida de um planejamento integrado, materializado em um conjunto de ações, levando-se em consideração o Plano Plurianual de Ação, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

² FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

16. A CR/88 prevê que a autorização para suplementação de créditos pode ser dada na LOA. Já os créditos especiais deverão ser autorizados por lei específica. Frisa-se que essas leis são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, mas têm que ser apreciadas e aprovadas pelo Poder Legislativo, representante da população.

17. Por isso, a abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legal fere o planejamento orçamentário aprovado pela Casa Legislativa e, conseqüentemente, a vontade popular.

18. Dessa forma, tal irregularidade é grave e não pode ser considerada meramente formal, razão pela qual adotamos a posição do Auditor Licurgo Mourão, exarada no voto vista proferido nos autos do Pedido de Reexame nº 837.136, Sessão do dia 30/08/2011:

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.³

19. Assim, não resta dúvida de que, para ser realizada a abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo, deve haver, necessariamente, autorização legal.

20. Neste caso, a Unidade Técnica identificou, no exame inicial, que houve abertura de Créditos Suplementares no valor de R\$ R\$ 4.230.504,3 sem cobertura legal (fl. 05).

21. Em sua defesa o responsável justificou o equívoco no preenchimento do Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários ao informar a Lei nº 1.771, de 2011, enquanto vigia para o exercício a Lei nº 1.772, de 2011, alterada pela Lei Municipal nº 1.809, de 2012, que autorizou o município a abrir créditos suplementares até o valor de 50% do orçamento fiscal (cópias das Leis às fl. 76 a 78).

³ Voto vista proferido nos autos do Pedido de Reexame nº 837.136, Sessão do dia 30/08/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

22. De acordo com o demonstrativo efetuado pelo defendente à fl. 67, a diferença entre o total de créditos abertos (R\$9.066.963,19) e o somatório dos créditos autorizados pelas Leis Municipais nº 1.772, de 2011 e nº 1.809, de 2012 (R\$ 11.112.709,60), resultaria em saldo de créditos autorizados e não utilizados no valor de R\$ 2.045.746,41, comprovando, ao seu entender, o cumprimento dos dispositivos legais.

23. Em reexame, a Unidade Técnica impugnou o citado demonstrativo (fl. 67), uma vez que ele revela interpretação em desacordo com a Lei Municipal nº 1.809, de 2012, fl.78.

24. O Gestor ao fazer os lançamentos, considerou uma autorização para suplementação de 80%. No entanto, a Lei acima mencionada, ao autorizar a abertura de crédito suplementar no percentual de 50%, revogou o percentual anterior fixado na Lei nº1.772, de 2011 de 30%.

25. O percentual de 50%, aplicado corretamente sobre o total da despesa orçada, corresponde ao valor de R\$6.945.443,50, valor este distinto do valor apresentado pela defesa de R\$11.112.709,60.

26. Neste sentido, a Unidade Técnica concluiu pela manutenção da irregularidade apurada, alterando, no entanto, o valor sem cobertura legal inicialmente apurado de R\$ 4.230.504,37 (fl. 05) para R\$ 2.121.519,69 (fl. 153 e 157).

27. Diante disso, o Ministério Público de Contas ratifica o apontamento da Unidade Técnica e considera, nesse ponto, as contas prestadas irregulares.

II. Autorização para suplementação orçamentária em percentual muito elevado

28. Além do exposto, cumpre destacar que, no Município em questão, a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 1.772, de 2011) autorizou a abertura de créditos suplementares no montante de 30% (trinta por cento) das dotações orçamentárias, percentual este alterado para 50% (cinquenta por cento) pela Lei nº 1.809, de 2012 (fl. 76 a 78).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

29. Apesar de esse ponto não fazer parte do escopo definido por esta Corte para a análise das contas anuais prestadas pelos Prefeitos Municipais, deve-se ressaltar que o percentual é considerado demasiado alto, evidenciando falta de planejamento e organização do Município.

30. Nesse sentido, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão J.R. Caldas Furtado⁴ leciona, *in verbis*:

A ordem jurídico-orçamentária é lacunosa no que se refere à regulamentação do procedimento de autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares. Isso não implica tolerância com abusos resultantes de autorizações desenfreadas; em tempos de regime de gestão fiscal responsável, a Lei Complementar nº101/00 (LRF) exige ação planejada na Administração Pública (art. 1º, § 1º). O certo é que, quanto maior for o percentual autorizado na lei orçamentária acima da expectativa de inflação, maior será a evidência de falta de planejamento, organização e controle do ente da Federação; esses elementos são reveladores de uma gestão política inaceitável.

31. A autorização de abertura de créditos suplementares em percentuais muito elevados pode até se aproximar de abertura de créditos ilimitados, prática vedada pelo art. 167, inciso VII, da CR/88.

32. Ademais, demonstra omissão da Câmara local no exercício da sua função constitucional de participar da elaboração do orçamento municipal e controlar a sua execução.

33. Saliente-se que este Tribunal já adotou esse entendimento, a exemplo da Primeira Câmara, que se manifestou nesse sentido, de forma unânime, nos autos dos processos nºs 842.782, 843.403, 729.290 e 843.166, entre outros.

34. Dessa forma, recomenda-se ao Chefe do Poder Executivo que cumpra, com eficácia, as regras legais e constitucionais e adote medidas para aprimorar o planejamento municipal, a fim de evitar a suplementação excessiva de dotações. Para tanto, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Municipal, deve estabelecer, com razoabilidade, índices de autorização para a abertura de créditos suplementares.

⁴ FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro, 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 168



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Caberá, então, monitoramento por esta Corte para a verificação do cumprimento dessa recomendação, quando da apreciação das contas dos exercícios vindouros.

35. Recomenda-se, também, ao Poder Legislativo, que, ao apreciar e votar os Projetos de Lei Orçamentária Municipal, observe com cautela os índices de autorização para suplementação de dotações pelo Município para que a prática vigente não se repita.

CONCLUSÃO

36. Por fim, em razão da irregularidade na abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas supra**, com base no art. 45, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, sem prejuízo das recomendações sugeridas.

37. É o parecer.

Belo Horizonte, 05 de fevereiro de 2014.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas