



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal



PROCESSO: 924.023
ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Antônio Carlos
RECORRENTE: Araci Cristina Araújo Carvalho (ex-Prefeita Municipal)
NATUREZA: Pedido de Reexame – Autos nº 886.891 (Prestação de Contas do Executivo Municipal).
EXERCÍCIO: 2012
RELATOR: Conselheiro Sebastião Helvécio

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Reexame interposto por Araci Cristina Araújo Carvalho (ex-Prefeita Municipal), contra Parecer Prévio prolatado pela 1ª Câmara desta Corte, Sessão de 25/02/2014, nos autos nº 886.891, em apenso, relativo à Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Antônio Carlos, exercício de 2012.
2. Conforme Notas Taquigráficas (fl. 177 a 184 daqueles autos) a egrégia 1ª Câmara desta Corte emitiu parecer prévio **pela rejeição das contas da Senhora Araci Cristina Araújo Carvalho, Prefeita Municipal de Antônio Carlos, exercício de 2012, nos termos do inciso III do art. 45 da LC 102/2008, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, em infringência ao disposto no inciso V do art. 167 da CR/88 e art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.**
3. Inconformada com a referida decisão, a Recorrente interpôs o presente recurso, protocolizado sob o nº 00296010/2014, almejando a reforma do *decisum* pela aprovação das contas (fl. 01 a 06).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal



4. Em cumprimento ao art. 327 do RITCEMG, os autos foram apensados ao processo nº 886.891 (fl. 07).
5. O presente recurso foi distribuído para o Exmo. Conselheiro Sebastião Helvécio (fl. 08).
6. Por fim, consoante r. despacho de fl. 11, os autos foram remetidos a esta Unidade Técnica para manifestação acerca das razões recursais.
7. É o relatório no essencial.
8. Passa-se à análise.

III – ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS

Decisão Recorrida

9. Vale destacar as justificativas e a conclusão do voto¹ do Exmº Conselheiro Relator Wanderlei Ávila que culminaram na decisão pela rejeição das contas prestadas pela Chefe do Executivo Municipal de Antônio Carlos no exercício de 2012, emanada pela Primeira Câmara desta eg. Corte (fl. 178 a 184 dos autos da PCA):

1. **Abertura de Créditos Adicionais**

Voto: Verifica-se que o art. 1º da Lei Municipal nº 1.809/2012, fl.78, autorizou o Poder Executivo de Antônio Carlos abrir créditos suplementares até 50% do orçamento inicial. Já o art. 3º dessa lei retroage seus efeitos a 1º de novembro de 2012, revogando as disposições em contrário.

Verifica-se, ainda, que o Órgão Técnico, ao analisar a defesa, entendeu que o art. 3º da Lei Municipal nº 1.809/2012 revogou a autorização contida na LOA para abertura de créditos suplementares, em percentual de 30% do orçamento inicial, considerando, assim, para todo o exercício, o percentual de 50%, correspondente a R\$6.945.443,50, fl. 153.

¹ Conforme arquivo disponibilizado no SGAP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal



No meu entender, deve prevalecer, para o período de 1º de Janeiro a 31 de Outubro de 2012, o percentual de 30% autorizado no art. 3º da LOA, fls. 76/77, e, para o período de 1º de Novembro a 31 de Dezembro de 2012, o percentual de 50% autorizado pela Lei Municipal nº 1.809/2012, fl.78.

Tendo em vista que não há nos autos elementos que permitam identificar os valores de tais autorizações separadamente, nem tampouco dos créditos abertos em cada um desses períodos, utilizarei na presente análise, para cálculo do montante autorizado, os valores proporcionais aos períodos de vigência das leis e, para os créditos abertos, o total informado no Quadro de Créditos, senão vejamos:

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
A) Orçamento inicial	13.890.887,00
B) Orçamento para o período de Janeiro a Outubro ($13.890.887,00 / 12 = 1.157.573,92 \times 10 = 11.157.573,92$)	11.157.573,92
C) Orçamento para o período de Novembro a Dezembro ($13.890.887,00 / 12 = 1.157.573,92 \times 02 = 2.315.147,84$)	2.315.147,84
D) Autorização contida na LOA para suplementação (30% de "B")	3.347.272,17
E) Autorização contida na Lei Municipal nº 1.809/2012 para suplementação (50% de "C")	1.157.573,92
F) Total da autorização para suplementação de dotações (D + E)	4.504.846,09
G) Total dos créditos abertos no exercício de 2012 (fls. 05 e 12/22)	9.066.963,19
H) Créditos abertos sem cobertura legal (F - G)	4.562.117,10

Cumprе ressaltar que esta Câmara, em casos análogos, vem adotando como procedimento, para a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, a verificação da execução das despesas em relação aos créditos disponíveis (Orçamento inicial + créditos suplementares autorizados na própria LOA + créditos adicionais autorizados por outras leis, deduzidos os créditos abertos por anulação de dotações).

No presente caso, considerando as informações acima e, ainda, que, de acordo com o Quadro de Créditos às fls. 12/22, os créditos abertos por anulação de dotações totalizaram R\$7.324.686,90 (Suplementares: R\$7.270.686,90 e Especiais: 54.000,00), tem-se que o Município de Antônio Carlos poderia realizar despesas, no exercício de 2012, até **R\$11.125.046,19** (orçamento inicial: R\$13.890.887,00 + suplementações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal



autorizadas: R\$4.504.846,09 + Créditos Especiais autorizados: R\$54.000,00, deduzidos os créditos abertos por anulação de dotações: R\$7.324.686,90).

De acordo com o Balanço Orçamentário à fl. 23, as despesas realizadas no exercício de 2012 totalizaram **R\$15.179.264,99**, superiores, portanto, aos créditos autorizados em R\$4.054.218,80 (R\$11.125.046,19 - R\$15.179.264,99).

Diante do exposto, considero irregular a abertura de Créditos Suplementares sem cobertura legal no valor de R\$4.562.117,10, dos quais R\$4.054.218,80 foram efetivamente utilizados, em infringência ao inciso V do art. 167 da CR/88 e no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

Destaco que a LOA autorizou suplementação de dotações em percentual de 30% do orçamento aprovado, percentual este alterado para 50%, por meio da Lei Municipal nº 1.809/2012, para os meses de novembro e dezembro. Embora não haja restrição legal para tanto, entendo por bem recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que, doravante, na elaboração das propostas orçamentárias, adote medidas necessárias ao aprimoramento do planejamento, de tal modo que o orçamento possa traduzir a realidade municipal, evitando-se, no decorrer de sua execução, a suplementação expressiva de dotações, o que descaracteriza a peça orçamentária e, ainda, coloca em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados.

VOTO FINAL: Diante do exposto, não obstante terem sido observados os limites de gastos com Ensino, Saúde, Pessoal e de repasse à Câmara Municipal, voto pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas da Senhora Araci Cristina Araújo Carvalho, Prefeita Municipal de Antônio Carlos, exercício de 2012, nos termos do inciso III do art. 45 da LC 102/2008, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, em infringência ao disposto no inciso V do art. 167 da CR/88 e art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

Destaco que a LOA autorizou suplementação de dotações em percentual de 30% do orçamento aprovado, percentual este alterado para 50%, por meio da Lei Municipal nº 1.809/2012, para os meses de novembro e dezembro. Embora não haja restrição legal para tanto, entendo por bem recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que, doravante, na elaboração das propostas orçamentárias, adote medidas necessárias ao aprimoramento do planejamento, de tal modo que o orçamento possa traduzir a realidade municipal, evitando-se, no decorrer de sua execução, a suplementação expressiva de dotações, o que descaracteriza a peça orçamentária e, ainda, coloca em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal



10. Conforme demonstrado no voto condutor ocorreu a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal no valor de R\$4.562.117,10, dos quais R\$4.054.218,80 foram efetivamente utilizados, em infringência ao inciso V do art. 167 da CR/88 e ao art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

Argumentos do Recorrente

11. No essencial, a Recorrente alega que não concorda com a interpretação do Órgão Técnico no sentido de que o art. 3º da Lei Municipal nº 1.809/2012 revogou a autorização contida na LOA para a abertura de créditos suplementares, alterando o percentual de 30% para 50% para todo o exercício financeiro e não para 80% como foi praticado.
12. Aduz que a interpretação está equivocada porque não foi levado em conta a intenção do legislador no momento da criação da norma, qual seja, aumentar os 30% em mais 50%, perfazendo um total de 80%.
13. Que *“esse tipo de redação, do art. 3º da Lei 1.809/12, é usada como praxe em quase todas as leis municipais...”*
14. E, ainda, que o art. 9º da Lei Complementar Federal nº 95/1998, modificada pela Lei Complementar Federal nº 107/2001, diz que: *“A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas”*.
15. Menciona, ainda, a Lei de Introdução ao Código Civil, que em seu art. 2º, §1º, dispõe que *“A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”*
16. E mais, alega que *“unindo todos os métodos de interpretação o gramatical, o lógico e o sistêmico, e levando em consideração que a redação dada ao art. 3º da Lei 1.809/12 foi banida de nosso sistema*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal



jurídico pela Lei Complementar Federal nº 95/98, podemos chegar a uma interpretação que retrata o que realmente ocorreu, ou seja, a Lei 1.809/12 pedia ao legislativo que aumentasse em MAIS 50%...” (sic)

17. Por fim, invocando também o princípio “Que a Lei Não Pode Retroagir Para Prejudicar”, requer a reconsideração da decisão pela emissão de parecer pela aprovação das contas.

Manifestação

18. Conforme restará demonstrado, *data venia*, **a decisão proferida por esta egrégia Corte de Contas NÃO merece ser reformada.**
19. Em sua peça de ingresso a Recorrente refere-se somente aos valores apontados em sede de reexame por este Órgão Técnico (fl. 151 a 157), que embora divergentes daqueles consignados no voto condutor do Relator, apontam a mesma infringência ao art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64 c/c inciso V do art. 167 da CR/88.
20. *Ab initio*, releva destacar que a Recorrente não contesta os valores consignados com irregulares na r. decisão, **ataca somente a questão de interpretação do art. 1º da Lei 1.809/12** (fl. 78 dos autos originais), bem como a questão da “intenção do legislador” no momento de sua criação.
21. Contudo, relevar frisar que não foi acostado nem nos autos originais e nem nestes a “Mensagem de Envio da Proposta Legislativa” que encaminhou a proposta da aludida lei. Assim, fica praticamente impossível discernir qual foi a efetiva “intenção” do legislador, ou seja, da própria Recorrente ao editar tal dispositivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal



22. Eis os artigos da Lei 1.809/12:

Art. 1º - **Fica o Executivo Municipal autorizado a abrir crédito suplementar na proporção de 50% (cinquenta por cento) sobre a proposta orçamentária do exercício financeiro de 2012.** (g.n.)

Art. 2º - A autorização a que alude o artigo anterior, deve-se ao fato de complementações de dotações orçamentárias, inclusive por excesso de arrecadações.

Art. 3º - Esta Lei retroage seus efeitos a 1º de novembro de 2012, revogando as disposições em contrário.

23. Diz o art. 3º da LOA (fl. 77 dos autos da PCA):

Art. 3º - Abrir crédito adicional suplementar até o limite de 30% (trinta por cento) do orçamento da despesa nos termos do art. 2º, I, e 43, § 1º da Lei Federal 4.320/64, mediante a utilização dos recursos provenientes:

(...)

24. Pois bem.

25. Rogando todas as *venias* à Recorrente, s.m.j., entende-se ser desnecessária a discussão detalhada sobre qual o método deve-se utilizar para interpretar a lei.

26. O fato é que por mais que tecnicamente se esforce não há como inferir-se da tese levantada pela Recorrente, ou seja, de que sua intenção era de aumentar a autorização para abertura de créditos suplementar de 30 para 80%, até mesmo porque não foi acostada aos autos a mensagem da proposta de lei ao Legislativo, conforme alhures ressaltado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal



27. O disposto no art. 1º da Lei 1.809/12 não possui o termo MAIS, que poderia significar a cumulatividade dos percentuais autorizados. Por sua vez, o seu art. 3º terceiro dispõe expressamente que “revogam-se as disposições em contrário”. Ora, a disposição em contrário é o percentual estabelecido no art. 3º da LOA.
28. No tocante ao mencionado disposto no art. 2º, §1º, da Lei de Introdução ao Código Civil, também não serve de argumento para apontar suposto equívoco na interpretação efetuada pelo Órgão Técnico, porque a mudança do percentual para 50% por uma lei posterior tornou-o incompatível com o percentual disposto no art. 3º da LOA. Neste caso, s.m.j., não teria que necessariamente ter disposição expressa.
29. Quanto ao argumento aduzido no sentido de que *“levando em consideração que a redação dada ao art. 3º da Lei 1.809/12 foi banida de nosso sistema jurídico pela Lei Complementar Federal nº 95/98, podemos chegar a uma interpretação que retrata o que realmente ocorreu, ou seja, a Lei 1.809/12 pedia ao legislativo que aumentasse em MAIS 50%...”*, não merece aproveitamento, até mesmo porque a lei local foi editada muito posterior à citada lei complementar.
30. Quanto à invocação do alegado princípio “Que a Lei Não Pode Retroagir Para Prejudicar”, *data venia*, não se vislumbra nenhuma aplicação no caso em apreço.
31. Portanto, entende-se que **a Lei 1.809/12, em seu art. 1º, ao autorizar a abertura de crédito suplementar no percentual de 50% revogou o percentual de 30% anteriormente autorizado pela LOA.**
32. Destarte, as interpretações dos dispositivos legais supracitados exaradas pelo Órgão Técnico, pelo *Parquet* e pelo Conselheiro Relator não merecem reparos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal



III - CONCLUSÃO

33. *Ex positis*, as razões recursais foram devidamente analisadas, não tendo a Recorrente apresentado justificativas suficientes para modificar a decisão proferida por esta egrégia Corte de Contas.

34. Assim sendo, *s.m.j.*, este Órgão Técnico opina pelo NÃO provimento do recurso, mantendo-se a decisão recorrida no sentido de ser aplicado o disposto no art. 45, III, da LC 102/2008 c/c art. 240, III, do RITCEMG, em função da abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, contrariando o disposto no inciso V do art. 167 da CR/88 e no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

À consideração superior.

DCEM/2ª CFM, 11 de julho de 2014.

Rogério César Costa Álvares

Analista de Controle Externo

TC 1210-3