



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

Processo nº: 835870/2010  
Relator(a): Conselheira Adriene Andrade  
Natureza: Pedido de Reexame  
Recorrente: Saulo Faleiros Cardoso

Excelentíssimo Senhor Relator,

- 1 Tratam os presentes autos de Pedido de Reexame, protocolizado pelo Sr. Saulo Faleiros Cardoso, Prefeito de Monte Carmelo, em face de decisão exarada nos autos n. 781864/2008.
- 2 Os mencionados autos (781864) versam sobre Prestação de Contas do Município, referente ao exercício de 2008.
- 3 Após regular trâmite do feito, em decisão acostada às f. 320/324 daqueles autos, a Primeira Câmara decidiu pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, sob o fundamento de que teria ocorrido abertura de créditos suplementares sem autorização legal, o que violaria o art. 42 da Lei n. 4.320/64.
- 4 Inconformado com a r. decisão, o Chefe do Poder Executivo Municipal interpôs o presente Pedido de Reexame, no qual sustentou que a abertura dos créditos adicionais teria observado todos os ditames normativos aplicáveis. Na realidade, o parecer prévio pela rejeição das contas teria sido emitido em decorrência da descon sideração do art. 4º da Lei Orçamentária Anual, a seguir transcrito:

Art. 4º - Durante a execução orçamentária, fica o Poder Executivo autorizado abrir Créditos Suplementares até o limite de 50% (cinquenta por cento) do orçamento da despesa fixada nesta lei, nos termos do art. 7º, item I da Lei Federal nº 4.320/64, para reforçar dotações que se tornarem insuficientes (...).
- 5 Em face disso, requereu que fosse reconhecida a legalidade das contas apresentadas e emitido novo parecer prévio.
- 6 A Conselheira Relatora recebeu o recurso à f. 09, encaminhando os autos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que opinou



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

pela manutenção do parecer prévio emitido (f. 10/13).

- 7 Após manifestação ministerial (f. 15), os autos foram novamente remetidos à Unidade Técnica, a fim de que informasse o montante dos créditos suplementares abertos que não foram utilizados.
- 8 Tal esclarecimento foi prestado às f. 18/49.
- 9 Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.
- 10 É o relatório, no essencial. Passa-se à manifestação.

### FUNDAMENTAÇÃO

#### I – Preliminar: admissibilidade do recurso

- 11 O Pedido de Reexame é disciplinado pelo art. 108 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais (Lei Complementar nº 102/2008), que estabelece:

Art. 108. Caberá pedido de reexame, com efeito suspensivo, em parecer prévio sobre prestação de contas do Governador ou de Prefeito, a ser apreciado pelo Colegiado que o houver proferido.

Parágrafo único. O pedido de reexame deverá ser formulado uma só vez, por escrito, no prazo de trinta dias contado da data da ciência do parecer, na forma estabelecida no Regimento Interno.

- 12 Pela leitura desse dispositivo, visualiza-se que o recurso em tela é cabível contra parecer prévio emitido sobre contas de Prefeito ou do Governador, devendo ser interposto no prazo de trinta dias contados da ciência da decisão impugnada.
- 13 O Sr. Saulo Faleiros Cardoso foi intimado do parecer prévio ora contestado mediante ofício encaminhado por via postal, sendo que o aviso de recebimento correspondente foi juntado aos autos no dia 14/04/2010 (f. 328 dos autos n. 781864). Por sua vez, o Pedido de Reexame foi protocolizado em 23/04/2010.
- 14 Portanto, verifica-se que o recurso em tela atendeu aos requisitos instituídos pelo art. 108 da Lei Complementar n. 102/2008.

#### II – Mérito

- 15 Na Lei Orçamentária Anual relativa ao exercício de 2008, a despesa total do município de Monte Carmelo foi fixada no valor de R\$45.461.555,00 (quarenta e cinco milhões quatrocentos e sessenta e um mil quinhentos e cinqüenta e cinco reais).
- 16 No mesmo diploma legislativo, foi inserida autorização para o suplemento das dotações orçamentárias até o limite de 50% (cinqüenta



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

por cento) do total da despesa fixada. Veja-se a redação do dispositivo responsável pela introdução do permissivo:

Art. 4º - Durante a execução orçamentária, fica o Poder Executivo autorizado abrir Créditos Suplementares até o limite de 50% (cinquenta por cento) do orçamento da despesa fixada nesta lei, nos termos do art. 7º, item I da Lei Federal nº 4.320/64, para reforçar dotações que se tornarem insuficientes (...).

- 17 Posteriormente, durante a execução orçamentária, leis específicas autorizaram a abertura de créditos especiais no montante de R\$473.000,00 (quatrocentos e setenta e três mil reais). Essas leis não tratavam da suplementação das dotações criadas.
- 18 A abertura desses créditos especiais, no entanto, revelou-se insuficiente ao cumprimento dos objetivos perseguidos pelas autoridades municipais. Em face disso, com o desiderato de suplementar as dotações orçamentárias recém-criadas, foram abertos – mediante decretos – créditos adicionais suplementares no valor de R\$1.341.028,35 (um milhão trezentos e quarenta e um mil vinte e oito reais e trinta e cinco centavos).
- 19 Nesse cenário, a Unidade Técnica considerou ter ocorrido violação ao art. 42 da Lei n. 4.320/1964, sob a alegação de que a suplementação das dotações criadas por créditos especiais deveria ter ocorrido por lei específica, posterior à sua abertura.
- 20 Porém tal entendimento técnico desconsidera o art. 4º da Lei Orçamentária Anual, que autoriza o suplemento das dotações orçamentárias até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total da despesa fixada.
- 21 Por sua vez, ao deixar de aplicar esse dispositivo às dotações criadas por créditos especiais, a Unidade Técnica desconsidera a verdadeira natureza jurídica destes.
- 22 Os créditos especiais inserem-se no gênero “créditos adicionais”, sendo uma das modalidades de autorização de “*despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (Lei nº 4.320/1964, art. 40)*”. Mais especificamente, os créditos especiais destinam-se a cobrir despesas para as quais inexistente dotação prevista na LOA.
- 23 Da mesma forma que as demais espécies de créditos adicionais (suplementares e extraordinários), os créditos especiais visam alterar o orçamento anual aprovado para o custeio das despesas estatais. Em outras palavras, a finalidade desse instituto jurídico é modificar os créditos orçamentários, incluindo dotações inicialmente não contempladas.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- 24 Daí decorre a necessidade de lei específica autorizando a sua abertura. Uma vez que os créditos especiais nada mais são do que acréscimos à lei orçamentária, a exigência de lei específica autorizativa se deve ao fato de que uma lei apenas pode ser modificada ou sofrer acréscimos por força de outro ato normativo de igual hierarquia.
- 25 A partir disso, conclui-se também que as modificações operadas pela abertura de créditos especiais agregam-se à lei orçamentária. Nesse sentido, confira-se o art. 3º, IV, da Lei Complementar Estadual n. 78, de 2004:
- Art. 3º – Na elaboração da lei, serão observados os seguintes princípios:
- (...)
- IV – o mesmo objeto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a ela por remissão expressa;
- 26 Logo, as normas gerais insculpidas na lei orçamentária são aplicáveis às dotações criadas por meio de créditos adicionais, porquanto estas (novas dotações) passam a integrar aquela (LOA).
- 27 Partindo dessa premissa, o dispositivo da lei orçamentária sob análise que autoriza a abertura de créditos suplementares no percentual de 50% (cinquenta por cento) do total da despesa fixada também se aplica aos créditos especiais abertos pelo município de Monte Carmelo.
- 28 Justamente por isso descabe falar em abertura de créditos sem amparo legal na hipótese dos autos (violação ao art. 42 da Lei n. 4.320/1964), pois a sua autorização se encontra no art. 4º da Lei Orçamentária Anual relativa ao exercício de 2008. Desse modo, a aprovação sem ressalvas das contas é medida que se impõe.
- 29 De todo modo, ainda que o Tribunal de Contas não acompanhe a argumentação desenvolvida acima, não é adequada a rejeição das contas. Isso porque a conduta do gestor municipal, ao promover a abertura de créditos suplementares aos especiais, pautou-se em interpretação razoável do ordenamento jurídico, ainda que não seja ela pacífica.
- 30 Ademais, a interpretação sistêmica do art. 45 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais (LC n. 102/2008) leva à conclusão de que a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas apenas é possível em hipóteses de dano ao erário. Para melhor elucidação do assunto, segue abaixo a redação da norma:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 45. A emissão do parecer prévio poderá ser:

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela aprovação das contas, com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais recomendações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

III - pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais.

- 31 Note-se que o inciso III, que trata das hipóteses de rejeição das contas, possui conotação excessivamente ampla, ao trazer em sua redação a oração “*quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais*”. Porém, o cotejo com o inciso II acarreta seu nítido esvaziamento.
- 32 Isso porque este último dispositivo estabelece que as contas devem ser aprovadas com ressalvas se houver “*impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário*”.
- 33 Nesse contexto normativo, é de se reconhecer que as irregularidades inaptas a produzir dano ao erário, por definição legal implícita, são consideradas faltas de natureza formal, impondo a aprovação das contas com ressalvas.
- 34 Dito isso, na presente situação, a simples abertura de créditos especiais sem amparo legal não configura indício de dano ao erário. Seria necessário que houvesse indicativos de que os recursos foram aplicados em finalidades alheias ao interesse público.
- 35 Portanto, levando-se em conta a inexistência de indícios de dano ao erário e a gravidade dos efeitos advindos da rejeição de contas, deve-se, caso se entenda pela irregularidade da abertura de créditos adicionais, emitir parecer prévio pela aprovação das contas em exame com ressalvas, e não pela rejeição destas, sob pena de violação ao princípio da razoabilidade e ao art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

### CONCLUSÃO

- 36 Pelo exposto, opina o Ministério Público de Contas pela aprovação sem ressalvas das contas do município de Monte Carmelo relativas ao exercício de 2008, devendo ser alterado o parecer prévio emitido nos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

---

autos n. 781864. Alternativamente, caso não seja acolhido este entendimento, opina este *Parquet* Especial pela aprovação, com ressalvas, das contas prestadas.

Belo Horizonte/MG, 18 de abril de 2011.

**Glaydson Santo Soprani Massaria**  
Procurador do Ministério Público