



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Primeira Câmara – Sessão do dia 07/10/2014

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO Nº: 913055
NATUREZA: Prestação de Contas Executivo Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Contagem
RESPONSÁVEIS: Carlos Magno de Moura Soares, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2013
RELATOR: Licurgo Mourão
REPRESENTANTE DO MPC: Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Contagem, referente ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do Sr. Carlos Magno de Moura Soares, Prefeito Municipal à época.

A unidade técnica, em sua análise inicial, às fls. 13 a 65, informou que não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64);
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei nº 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$1.422.789.069,00 e empenhadas despesas no montante de R\$1.196.562.946,79;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, IV, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 4,5% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 77, III, do ADCT c/c LC nº 141/12) e ao ensino (art. 212 da CR/88), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 23,61% e de 25,86%;
- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 52,62%, 50,27% e de 2,35% da receita base de cálculo.

Desta forma a unidade técnica, em sua análise inicial, à fl. 19, propôs a aprovação das contas em conformidade com o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102/08.

O Ministério Público de Contas, às fls. 66 a 74, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalvas, nos termos do disposto no inciso II do art. 45 da Lei Complementar nº 102/08.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA

2. Fundamentação

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária nº 4.577, de 27/12/12, às fls. 21 a 23, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$1.422.789.069,00 e autorizou no *caput* do art. 7º a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 20% (vinte por cento), equivalente a R\$284.557.813,80. Entretanto, no § 1º deste mesmo artigo autorizou a desoneração do limite orçamentário das dotações relacionadas nos incisos I ao VI.

Observa-se que, apesar de não haver constatação de abertura de créditos suplementares com base em desonerações do limite fixado, previstos no § 1º do art. 7º da LOA, uma vez que os créditos suplementares abertos no exercício foram inferiores ao percentual autorizado na LOA, esse dispositivo viola o princípio orçamentário da exclusividade e poderia ser caracterizado como abertura de créditos ilimitados no exercício.

Tal inferência deflui da análise sistêmica do que preveem o § 8º do art. 165 e o inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, *in verbis*:

Art. 165 [...]

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

[...]

Art. 167. São vedados:

[...]

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados; [...]. (Grifos nossos).

Por sua vez, a Lei nº 4.320/64 também prevê, no seu art. 7º, *in verbis*:

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do artigo 43;

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa. (Grifos nossos).

A Lei Complementar nº 101/00, LRF, também estabelece no §4º do art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º [...]

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada. (Grifos nossos).

Em vetusta lição, os doutrinadores Machado Jr. e Heraldo Reis¹, ao comentarem o art. 7º da Lei nº 4.320/64, asseveram, *in verbis*:

¹ MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 30 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001. p. 23.
913055_07102014 -14:40/ F/jc/MS/CR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA

Constituem os incisos exceções ao princípio da exclusividade, consagrado na Constituição (art. 165, §8º) e que **veda a inclusão na lei orçamentária de matéria estranha ao orçamento**, como se praticou no Brasil, antes da reforma constitucional de 1926.

Assim, **a lei orçamentária poderá conter dispositivos que autorizem o Poder Executivo a abrir créditos suplementares e a realizar operações de crédito**, inclusive por antecipação da receita orçamentária. (Grifos nossos).

A respeito do princípio orçamentário da exclusividade, Caldas Furtado² leciona, *in verbis*:

O artigo 165, § 8º, parte final, da Carta Magna exclui dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e as operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei. Em verdade, a primeira exceção consta expressamente no Texto Constitucional apenas para evitar possíveis questionamentos; não se pode negar a natureza orçamentária da autorização para abertura de créditos suplementares.

Vê-se, portanto, que, para facilitar a gestão governamental, é permitido que a autorização para a abertura de créditos suplementares seja dada na própria lei orçamentária, devendo, entretanto, ser fixado o limite em valores absolutos ou em percentuais e observado o princípio da proibição do estorno de verbas. Essa faculdade se estende às suplementações dos créditos especiais, vale dizer, a lei que autorizar a abertura de tais créditos também poderá autorizar a abertura de crédito adicional suplementar que lhe corresponder.

O problema reside no fato de que, nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 4.320/64, nem a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) estabelecem parâmetros para a autorização da abertura desses créditos suplementares, ficando a cargo do legislador da lei orçamentária a fixação de tal limite. Note-se, entretanto, que, quanto maior o percentual permitido na lei orçamentária, maior a evidência de falta de organização e planejamento do ente governamental. (Grifos nossos).

Nesse contexto, a lei orçamentária anual deve atender ao princípio orçamentário constitucional da exclusividade. **A lei orçamentária anual poderá conter somente matéria relativa à previsão da receita e à fixação da despesa, bem como a autorização para abertura de créditos suplementares e para a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita.**

Depreende-se ainda da leitura dos citados artigos que não podem estar contidas no texto da lei orçamentária anual autorizações para abertura de créditos especiais e realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência. Esses procedimentos devem ser autorizados previamente em lei específica, uma vez que se tratam de alterações intrínsecas no gasto público, conforme lapidar lição de Caldas Furtado³, *in verbis*:

Infere-se dos termos do artigo 40 da Lei nº 4.320/64 que **são duas as situações que ensejam a abertura de créditos adicionais**:

- a) **Existência na lei de orçamento de autorizações de despesas insuficientemente dotadas;**
- b) **Necessidade de autorizações de despesa não computadas na lei de orçamento.**

A primeira situação gera os denominados créditos adicionais suplementares; a segunda, os créditos adicionais especiais ou os extraordinários, dependendo da natureza da necessidade, se previsível – urgente ou não –, ou imprevisível e urgente.

[...]

² FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86.

³ FURTADO, J. R. Caldas. *op. cit.* p. 142-143, 149-150, 152.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA

Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo (Lei nº 4.320/64, art. 42). **Os créditos especiais devem ser autorizados sempre por lei específica; os suplementares podem ser autorizados por lei específica e também mediante autorização constante na própria lei orçamentária anual (CF, art. 165, §8º).**

[...]

O constituinte de 1988 introduziu os termos remanejamento, transposição e transferência em substituição à expressão estorno de verba, utilizada em constituições anteriores para indicar a mesma proibição. Em verdade, trata-se de realocações de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sempre dependendo de autorização a ser consignada por meio de lei específica.

Os termos acima mencionados expressam que, na gestão das atividades das entidades de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e demais entidades de caráter público criadas por lei) podem ocorrer mudanças ou modificações de natureza administrativa, econômica, social, financeira e patrimonial, com reflexos na estrutura original do orçamento e não apenas de natureza financeira ou patrimonial.

Na essência, refletem fatos diferentes que podem, ou não, traduzir mudanças ou modificações na estrutura do orçamento, **dependendo, exclusivamente, da natureza da decisão administrativa e do seu efeito sobre a estrutura administrativa, sobre o elenco de ações que serão executadas ou sobre o rol de recursos não financeiros – humanos, materiais, tecnológicos e outros -, que serão utilizados na execução daquelas ações.**

As figuras do artigo 167, IV, da Constituição terão como fundamento a mudança de vontade do Poder Público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica que altere a lei orçamentária. É o princípio da legalidade que exige, no caso, lei em sentido estrito; é o princípio da exclusividade que informa que ela é específica.

[...] na cultura orçamentária brasileira, é muito comum se confundir a técnica de estorno de verbas com a de abrir crédito adicional, mediante a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias.

[...]

Em face da evidente distinção entre as duas técnicas de alteração do orçamento em vigor (créditos adicionais e estornos de verba), pode-se afirmar peremptoriamente que o Chefe do Executivo não pode utilizar a técnica dos créditos adicionais (suplementares ou especiais) para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferência. (Grifos nossos).

Dessa forma, as leis orçamentárias que contemplam dispositivo autorizativo para a abertura de créditos suplementares e que **desoneram indistintamente determinados grupos de despesas**, a exemplo de Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, entre outros, **independentemente de limite, violam os princípios da exclusividade e o da vedação à concessão de créditos ilimitados de que tratam o § 8º do art. 165**, combinado ainda com o inciso VII do art. 167 da Constituição da República; o § 4º do art. 5.º da Lei Complementar nº 101/00 e, ainda, com o art. 7º da Lei nº 4.320/64.

Assim, recomendo à administração municipal que ao elaborar a LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, o faça o mais próximo da realidade de sua municipalidade com o intuito de se evitar desonerações do limite autorizado para abertura ilimitada de créditos suplementares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de Voto

Adoto o entendimento pela **EMIÇÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS**, com fulcro no art. 45, I, da LC nº 102/08, tendo em vista a regularidade na abertura dos créditos orçamentários, suplementares e especiais, e na execução orçamentária (arts. 42, 43 e 59, da Lei nº 4.320/64), bem como no atendimento aos limites constitucionais e legais referentes ao ensino, à saúde, aos gastos com pessoal e ao repasse de recursos financeiros à câmara municipal, com a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção de melhores práticas na gestão orçamentária.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Eu também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)