



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,  
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES  
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO: 06/09/11

RELATOR: AUDITOR LICURGO MOURÃO

PROCESSO Nº 726368 – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

PROCURADORA PRESENTE À SESSÃO: SARA MEINBERG

---

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

**PROPOSTA DE VOTO**

**PROCESSO:** 726368

**ÓRGÃO:** Prefeitura Municipal de Água Comprida

**NATUREZA:** Prestação de Contas Municipal

**EXERCÍCIO:** 2006

**RESPONSÁVEL:** João Anivaldo Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS:** Procurador Glaydson Santo  
Soprani Massaria

### 1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Água Comprida, referente ao exercício de 2006, sob a responsabilidade do Sr. João Anivaldo Oliveira.

A unidade técnica apontou, em sua análise inicial, irregularidade quanto à abertura de créditos suplementares, no valor de R\$572.800,00, sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64, às fls. 7. Apontou ainda outras irregularidades, sintetizadas às fls. 20, que, contudo, não fazem parte do escopo dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,  
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES  
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

O interessado foi regularmente citado, em 3/9/08 (AR, fls. 46) e apresentou sua defesa, em 23/9/2008, conforme documentação anexada às fls. 47 a 50, devidamente analisada pelo órgão técnico, às fls. 59 a 62, que ratificou as irregularidades inicialmente apontadas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 64 a 67, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas.

É o relatório.

## **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.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 20/7/2011, não foram localizados processos de inspeção no município, referentes ao exercício ora em exame, cujo escopo tenha sido a verificação dos limites constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos da saúde.

De acordo com os estudos do órgão técnico, às fls. 6 a 39 e 59 a 62, não constam irregularidades nos presentes autos quanto à abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis (art. 43 da Lei 4.320/64), ao empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), à aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 77, III, do ADCT) e ao ensino (art. 212 da CR/88) e quanto às despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00).

DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,  
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES  
Coordenadoria de Taquigrafia - CT

## 2.1 Execução Orçamentária

O órgão técnico apontou em seu exame inicial, às fls. 7, que o município procedeu à abertura de créditos suplementares, no valor de R\$572.800,00, sem a devida cobertura legal, em desacordo com o disposto no art. 42 da Lei 4.320/64.

O defendente alegou, às fls. 47, que não houve abertura de créditos adicionais e/ou realização de créditos orçamentários de forma irregular. Verificou-se tão somente o remanejamento, sempre dentro da mesma unidade orçamentária, dentro da mesma atividade e/ou projeto, de elementos de despesa, obedecendo ao estabelecido no plano plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Às fls. 60 e 61, a unidade técnica ratificou a irregularidade, fundamentando-se na consulta n. 742472, de 7/5/08, deste Tribunal, segundo a qual [...] *havendo necessidade de remanejamento, transferência ou transposição, não basta previsão na Lei Orçamentária: será indispensável que a autorização, com a indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, além da justificativa pela adoção do instituto, se dê sempre por lei específica.*

Salienta-se que as autorizações para suplementar dotação orçamentária, bem como as autorizações para a abertura de créditos especiais são procedimentos que alteram a lei orçamentária em sua estrutura interna. Desta forma, qualquer modificação ou alteração de uma lei só poderá ser feita mediante outra lei.

O orçamento público não pode ser compreendido apenas em sua feição financeira, mas sim como um sistema integrado de planejamento público, que envolve a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, sendo que a esta última cabe fixar a despesa e prever a receita necessária à execução dos programas governamentais previstos no PPA de modo a alcançar as metas físicas e financeiras neles fixados.

Ora, mais que alterar a feição financeira da LOA, permitir a alteração de dotações orçamentárias ao arrepio do crivo do Poder Legislativo, significa em verdade subverter todo o sistema constitucional de planejamento da execução



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,  
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES  
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

das políticas públicas, uma vez que através de anulações de dotações e/ou a inserção de novas não previstas no orçamento original poderão ser executadas despesas (mesmo que inferiores ao total da despesa autorizada) desvinculadas dos programas governamentais autorizados originariamente pelo Parlamento.

Destarte, não há dúvida quanto à obrigatoriedade de se exigir a prévia autorização legislativa para a abertura dos créditos adicionais (suplementar e especial). 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.

Ressalta-se que esta Casa entende como irregular a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, como dispõe a Súmula TCEMG 77/08, *in verbis*:

Os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor.

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\$572.800,00, representou 6,94% da despesa total fixada, no valor de R\$8.256.000,00, conforme fls. 7 e 60.

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 de R\$572.800,00, que representou 6,94% da despesa total fixada de R\$8.256.000,00, em desacordo com o art. 167, V, da CR/88, com o art. 42 da Lei 4.320/64, e com a Súmula 77 deste Tribunal, que configura falha grave de responsabilidade do gestor. Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92.

**CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:**

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

**CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:**

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

**CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:**

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

**ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR, POR UNANIMIDADE.**