

PEDIDO DE REEXAME N. 848888

Recorrente: Vladimir de Faria Azevedo
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Divinópolis
Processo Principal: Prestação de Contas do Executivo Municipal n. **834791**
Procurador(es): Rogério Eustáquio Farnese, OAB/MG 94.509
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

PEDIDO DE REEXAME. PARECER PRÉVIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM LEI AUTORIZATIVA. PREVISÃO LEGAL DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DO ORÇAMENTO. POSSIBILIDADE. BAIXO PERCENTUAL DE MOVIMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO. PROVIMENTO DO RECURSO. REFORMA DA DECISÃO. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. É possível a atualização monetária do orçamento, com base em índice oficial do governo, desde que expressamente previsto na lei orçamentária anual.
2. Atualizado monetariamente o orçamento, fica descaracterizada a irregularidade concernente à abertura de créditos adicionais suplementares sem lei autorizativa, o que permite dar provimento ao recurso e reformar a decisão, emitindo-se parecer prévio pela aprovação das contas.

Segunda Câmara

37ª Sessão Ordinária – 14/12/2017

I – RELATÓRIO

Tratam os autos do pedido de reexame interposto pelo Sr. Vladimir de Faria Azevedo, Prefeito do Município de Divinópolis, no exercício financeiro de 2009, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara, na Sessão de 24/2/2011, nos autos da Prestação de Contas Municipal nº 834.791, ocasião em que foi emitido parecer prévio pela rejeição das contas, com fundamento no inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem autorização legal, no montante de R\$909.476,03, em desacordo com o disposto no inciso V do art. 167 da Constituição da República e no art. 42 da Lei nº 4.230, de 1964.

Inconformado com a decisão, o recorrente aduziu que este Tribunal deve fazer valer o princípio da legalidade insculpido no inciso II do art. 5º da Constituição da República.

Alegou, em suma, que o Poder Legislativo do Município de Divinópolis, no último ano da gestão 2005/2008, aprovou a Lei Orçamentária para 2009, da qual constou, expressamente, o comando autorizativo aos órgãos da Administração Direta e Indireta para abertura de créditos suplementares até o limite de 8,85% do valor estipulado no orçamento, “atualizado monetariamente mês a mês pela variação do índice oficial de preços que estiver em vigor, de acordo com a legislação específica”.

Concluiu, assim, que houve autorização legislativa para abertura dos referidos créditos e que não foram concedidos créditos ilimitados, uma vez que o valor original do orçamento era certo, o percentual de aplicação sobre esse valor estava pré-determinado e o índice de reajuste era perfeitamente determinável.

Alegou, ainda, que o valor total das despesas empenhadas foi inferior aos créditos disponíveis, que agiu de boa-fé e que tomou imediata providência para que a Secretaria de Planejamento e Gestão se abstivesse de aplicar a atualização monetária desde o exercício financeiro de 2010.

A Unidade Técnica competente, às fls. 32 a 46, depois de analisar as razões aduzidas pelo gestor, opinou pelo provimento do recurso, alterando-se a decisão recorrida de rejeição para aprovação das contas, por entender que as justificativas e os documentos apresentados pelo recorrente foram suficientes para modificar a decisão proferida.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em seu pronunciamento de fls. 52 a 59, opinou pela nulidade da decisão prolatada, nos termos do § 2º do art. 113 do CPC, com a consequente remessa destes autos ao Tribunal Pleno para apreciação da matéria constitucional, em razão da inobservância da regra de reserva de plenário, pois, ao fundamentar a decisão recorrida no afastamento da aplicabilidade do art. 5º da Lei Orçamentária de Divinópolis, a Segunda Câmara deste Tribunal realizou controle de constitucionalidade difuso, sem ter competência para tanto.

Neste sentido, opinou pelo provimento do recurso, com a consequente emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do Prefeito Municipal de Divinópolis, referente ao exercício financeiro de 2009.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

ADMISSIBILIDADE

Verifico, à luz das disposições contidas nos arts. 324, 325, 327, 328, 349 e 350 da Resolução nº 12, DE 2008 (RITCEMG), que:

- a) o recurso ajuizado é próprio, pois ataca parecer prévio emitido pelo Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 24/2/2011, sobre as contas anuais prestadas pelo Sr. Vladimir de Faria Azevedo, Prefeito do Município de Divinópolis, concernentes ao exercício financeiro de 2009;
- b) a parte tem legitimidade para recorrer, considerando que as contas sob exame são de sua responsabilidade;
- c) o recurso é tempestivo, porquanto o parecer prévio foi emitido na Sessão de 24/2/2011, o responsável foi comunicado da decisão por meio da intimação nº 4.098/2011, cujo aviso de recebimento foi juntado aos autos em 8/4/2011, e a petição recursal foi protocolizada nesta Corte em 25/4/2011, dentro, portanto, do trintídio legal, em conformidade com os dados constantes na certidão de fl. 29 destes autos, passada pela Secretaria da Segunda Câmara.

Diante do exposto, o pedido de reexame está apto para ser conhecido.

MÉRITO

Suscitou o Ministério Público junto ao Tribunal nulidade da decisão recorrida, por inobservância do princípio da reserva de plenário, porquanto o Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 24/2/2011, afastou a aplicabilidade do art. 5º da Lei Orçamentária Anual de Divinópolis, que estabelece a possibilidade de abertura de créditos suplementares

até o limite de 8,85% da despesa fixada na citada lei, atualizada monetariamente, mês a mês, por índice oficial de preços, contrariando as disposições do inciso VII do art. 167 da Constituição da República.

A decisão unânime adotada pela Segunda Câmara, na Sessão de 24/2/2011, pela rejeição das contas prestadas pelo Sr. Vladimir de Faria Azevedo, Prefeito, à época, do Município de Divinópolis, relativas ao exercício financeiro de 2009, foi fundamentada nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e teve motivação na abertura de créditos suplementares no valor de R\$909.476,03, sem a devida cobertura legal, contrariando as disposições do inciso V do art. 167 da Constituição da República e do art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

Isso porque, sobre o valor da Lei Orçamentária nº 6.915, de 2008 (fls. 54 a 58 do Processo nº 834.791), para o exercício financeiro de 2009, de R\$331.145.328,00, a Unidade Técnica aplicou o índice de 8,85%, previsto no art. 5º da referida lei, o que redundou na autorização para abertura de créditos suplementares de R\$29.306.361,52, além de outras leis consideradas, no valor de R\$24.568.990,00, resultando na autorização total para suplementações de R\$53.875.351,52. Foram abertos créditos suplementares de R\$54.784.827,55, portanto, acima do valor total autorizado.

Entretanto, a Unidade Técnica e, por conseguinte, o Colegiado da Segunda Câmara não acolherem a atualização monetária, também prevista no art. 5º da referida Lei Municipal, com fundamento no inciso VII do art. 167 da Constituição da República, nos arts. 41 a 46 da Lei nº 4.320, de 1964, e na Consulta nº 231.228, de 1996, que vedam a concessão e a utilização de créditos ilimitados.

Nas razões recursais, o gestor alegou que não redigiu o projeto de lei orçamentária, porquanto foi empossado somente em 1º/1/2009, requerendo a esta Corte de Contas que prevaleça as disposições do art. 5º da Lei Orçamentária do Município, Lei nº 6.915, de 23/12/2008, *verbis*:

Art. 5º - Ficam os órgãos da Administração Direta e Indireta autorizados a:
Abrir créditos suplementares até o limite de 8,85% (oito vírgula oitenta e cinco por cento) do valor estipulado no artigo primeiro, atualizado monetariamente mês a mês pela variação do Índice Oficial de Preços que estiver em vigor, de acordo com a legislação específica.

Alegou que a lei estabeleceu valor fixo para o orçamento (R\$331.145.328,00) e percentual certo para a movimentação orçamentária de 8,85%. Definiu, ainda, a aplicação de índice oficial de preços, nos termos da legislação específica, no caso o IPCA, que durante todo ano de 2009 variou em 4,23%. Argumentou que tal percentual se comportou dentro do previsto pelo Banco Central do Brasil e, assim, não há como se chegar a um valor ilimitado.

Destacou, também, que mesmo que tenha havido a impropriedade de abrir R\$909.476,03 a título de créditos suplementares sem autorização legal, o fato de haver sobejado, ao encerramento do exercício financeiro, R\$4.375.151,98 de créditos orçamentários não empenhados, evidencia que não houve lesão ao erário. Citou, ainda, processos cujos pareceres prévios foram publicados no Diário Oficial de Contas de 23/3/2011, e que tiveram as contas aprovadas, tendo em vista que a despesa empenhada foi inferior aos créditos autorizados (Processo nº 835.605) e que não houve a efetivação de despesas com lastro nos créditos abertos (Processo nº 834.401).

Sendo assim, rogou, com fundamento na interpretação teleológica dos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320, de 1964, e dos precedentes apontados, que, em juízo de reexame, o Tribunal considere regular a execução orçamentária da Prefeitura Municipal de Divinópolis, emitindo parecer prévio pela aprovação das contas, ainda que com ressalvas.

O recorrente apresentou, também, certidão e demonstração do crédito suplementar não utilizado, no total de R\$4.375.151,98, fls. 15 a 20; Ofícios da Controladoria Geral do Município de Divinópolis encaminhados ao Prefeito Municipal e ao Secretário Municipal de Planejamento e Gestão, recomendando que a correção monetária não fosse aplicada sobre o percentual de suplementação autorizado no orçamento para 2011, fls. 21 e 22; Mensagem nº 149/GP do Presidente do Supremo Tribunal Federal, acerca da adoção do IPCA como índice aplicável para a correção do subsídio de Ministro daquela Corte, e Projeto de Lei nº 5.921, de 31/8/2009, que dispõe sobre a revisão do subsídio de Ministro do STF, referido no inciso XV do art. 48, da Constituição da República, fls. 23 a 26.

A Unidade Técnica, ao examinar as razões do recorrente, salientou que a Lei Orçamentária Anual, Lei nº 6.915, foi aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Prefeito Municipal em 23/12/2008. Discorreu sobre os comandos da Lei nº 4.320, de 1964, ponderando que o inciso I do art. 7º estabelece que a Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Poder Executivo para abrir créditos suplementares até determinada importância e o art. 42 dispõe que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do Executivo. Para exame da matéria, conjugou esses dispositivos com o art. 167 da Constituição da República que veda, no inciso V, a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes, e no inciso VII, a concessão ou utilização de créditos ilimitados. Dessa forma, teceu as seguintes considerações:

- a economia brasileira encontrava-se relativamente estabilizada, à época da lei, e, por isso, havia condições de determinar metas inflacionárias para cada ano. As metas previstas à época estavam sendo cumpridas, tendo-se uma margem de erro variando entre 2,0% a 2,5%, conforme Banco Central do Brasil – Histórico de Metas para a Inflação no Brasil, fl. 39;
- o índice de preços ao consumidor (IPCA) é um dos adotados como índice oficial de inflação e parâmetro para o sistema de metas inflacionárias do governo brasileiro. O IPCA do ano de 2009 ficou em 4,31% e a meta prevista para o mesmo período era de 4,5%, conforme fls. 40 a 42 e 39; e
- o percentual de 8,85%, fixado pelo Município como limite para a abertura de créditos suplementares, bem como o percentual de 4,31%, índice de inflação efetivamente apurado no período (dentro da meta prevista), aplicados sobre o valor do orçamento, estão entre os percentuais mais baixos fixados pelos municípios mineiros. Ressalta que em pesquisa realizada no SIACE/PCA 2009, fl. 36, os percentuais fixados como limite para abertura de créditos suplementares pelos municípios mineiros variaram entre zero a 100% do orçamento.

Citou entendimento de Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior, segundo o qual “o valor será estabelecido mediante um teto certo e fixo em moeda ou em percentual”, para concluir, novamente, que não se pode considerar como valor ilimitado percentual fixo de 8,85% mais a atualização monetária do orçamento (meta de inflação oficial do país no ano, estabelecida pelo governo federal) medida pelo IPCA, índice calculado pelo IBGE, desde 1980. Observou que as metas fixadas vêm sendo alcançadas dentro de margem de erro previsível (fl. 39).

Ponderou que a lei, ao exigir que os créditos suplementares sejam limitados, quer coibir os excessos e fazer prevalecer o princípio da razoabilidade e este foi observado pelo Município, principalmente levando-se em consideração que alguns municípios mineiros fixaram limites percentuais para abertura de crédito suplementar em 60%, 75%, 80%, 90% e 100% de seus orçamentos, enquanto o Município de Divinópolis utilizou o princípio da razoabilidade ao fixar em seu orçamento o limite de 8,85% acrescido de 4,5% para abertura de créditos suplementares.

Do exposto, concluiu a Unidade Técnica que não houve violação aos incisos V e VII do art. 167 da Constituição da República, nem ao art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964, uma vez que na Lei Orçamentária foi estabelecido limite percentual (8,85%) para a abertura de créditos suplementares, acrescido da atualização monetária já prevista pelo governo e, portanto, limitada (meta de 4,5% ao ano), sendo que os créditos suplementares utilizados ficaram abaixo deste índice, conforme demonstrado às fls. 43 a 44.

Concluiu, assim, que assiste razão ao gestor, motivo pelo qual a decisão recorrida merece ser reformada.

Isso posto, passo a decidir.

De fato, a Lei Orçamentária Municipal nº 6.915, de 23/8/2008, autoriza a atualização monetária do orçamento aprovado e, em princípio, contém inovação em termos de matéria orçamentária. Nesse tocante, o conteúdo da lei orçamentária anual, resume-se, com maior frequência a:

- previsão da receita e fixação da despesa a ser realizada no exercício financeiro ao qual se refere o orçamento;
- fixação do percentual de abertura de créditos suplementares; e
- autorização para que sejam corrigidos os valores constantes do projeto de lei orçamentária enviado pelo Poder Executivo, no lapso temporal compreendido entre a data do envio e a data de sua aprovação (Consulta nº 231.228, de 15/6/1996).

No caso em análise, a atualização monetária autorizada na LOA teve por base índices inflacionários apurados em data posterior à sua aprovação. Nota-se, aqui, a inovação ao que é comum à maioria dos orçamentos. Entretanto, reconheço que o gestor agiu respaldado pela autorização contida na lei orçamentária municipal e, dessa forma, não me parece razoável responsabilizar o gestor por cumprir, de boa-fé, as disposições da Lei nº 6.915, de 2008, aprovada pelo Poder Legislativo.

Lado outro, como se trata de diploma de vigência temporária e pré-determinada, alguns aspectos relacionados à execução orçamentária e financeira devem ser analisados, a fim de verificar se as disposições inovadoras ocasionaram desequilíbrio nas contas, fato que, se configurado, poderia ser determinante para macular a prestação de contas do período a que se refere a LOA.

Conforme demonstrado no relatório técnico, à fl. 44 destes autos, a despesa total empenhada, de R\$275.372.860,85, foi inferior ao total de R\$331.145.321,00 dos créditos autorizados no exercício.

Consoante Balanço Orçamentário do exercício financeiro de 2009, a receita arrecadada pelo Município foi de R\$292.263.261,02 e a despesa realizada de R\$275.372.860,85, o que demonstra não ter havido desequilíbrio financeiro e orçamentário.

Por fim, nos termos do estudo técnico de fl. 43, considerada a atualização monetária de 4,31%, os créditos autorizados totalizaram R\$55.138.454,97 e os créditos abertos R\$54.784.827,55, portanto, dentro do limite estabelecido na lei orçamentária.

Assim, tendo em vista que a Administração Municipal agiu de acordo com a autorização contida na Lei Orçamentária Municipal nº 6.915, de 2008, entendo que o pedido de reexame deve ser provido e, consequentemente, emitido parecer prévio pela aprovação das contas do Sr. Vladimir de Faria Azevedo, Prefeito do Município de Divinópolis, relativas ao exercício financeiro de 2009.

III – CONCLUSÃO

Em preliminar, conheço do pedido de reexame, uma vez que foram preenchidos os requisitos regimentais pertinentes.

No mérito, analisadas as razões recursais e os documentos apresentados pelo suplicante, voto pelo provimento ao recurso, para reformar a decisão proferida pelo Colegiado da Segunda Câmara nos autos do Processo nº 834.791, na Sessão de 24/2/2011, emitindo-se parecer prévio pela aprovação das contas do exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Sr. Vladimir de Faria Azevedo, então Prefeito do Município de Divinópolis, tendo em vista que o gestor agiu respaldado pela autorização contida em lei municipal e não ficou demonstrado desequilíbrio nas contas ora examinadas, nos termos assentados na fundamentação.

Cumpram-se as disposições regimentais, em especial as do art. 353.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** conhecer do recurso, na preliminar, tendo em vista que foram preenchidos os requisitos regimentais pertinentes; **II)** dar provimento ao recurso, no mérito, uma vez analisadas as razões recursais e os documentos apresentados pelo suplicante, para reformar a decisão proferida pelo Colegiado da Segunda Câmara nos autos do Processo n. 834.791, na Sessão de 24/2/2011, e emitir parecer prévio pela aprovação das contas do exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Sr. Vladimir de Faria Azevedo, então Prefeito do Município de Divinópolis, tendo em vista que o gestor agiu respaldado pela autorização contida em lei municipal e não ficou demonstrado desequilíbrio nas contas ora examinadas, nos termos assentados na fundamentação; **III)** determinar o cumprimento das disposições regimentais, em especial as do art. 353.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão, o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de dezembro de 2017.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado eletronicamente)

RB/mlg

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coord. Sistematização, Publicação das
Deliberações e Jurisprudência**