



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **679980**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2002

Procedência: Prefeitura Municipal de Francisco Badaró

Responsável: José Clésio Viana, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Ademar Cordoval de Barros

Representante do Ministério Público: Maria Cecília Borges

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 24/10/2013

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXECUTIVO MUNICIPAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

1) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, com fulcro no art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal e a abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis, correspondendo, respectivamente, aos percentuais de 15,7% e de 14,4% da despesa total, em desacordo com o disposto no inciso V do art. 167 da CR/88, arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64 e Súmula n. 77 deste Tribunal, irregularidades que configuram falhas graves de responsabilidade do gestor. 2) Faz-se a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária. 3) Encaminham-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito. 4) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Segunda Câmara - Sessão do dia 24/10/2013

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO Nº:	679980
NATUREZA:	Prestação de Contas Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE:	Prefeitura Municipal de Francisco Badaró
RESPONSÁVEIS:	José Clésio Viana, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO FINANCEIRO:	2002
RELATOR:	Licurgo Mourão
REPRESENTANTE DO MPC:	Procuradora Maria Cecília Borges

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Francisco Badaró, referente ao exercício de 2002, sob a responsabilidade do Sr. José Clésio Viana, Prefeito Municipal à época.

A unidade técnica em sua análise inicial, às fls. 11 a 22, apontou irregularidade na abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis e, nas considerações, informou que não acatou os créditos suplementares abertos, no exercício, por ausência de indicação da lei autorizativa. As demais irregularidades, à fl. 22, não fazem parte do escopo considerado para emissão de parecer prévio, de acordo com as determinações desta Casa.

O responsável foi regularmente citado, em 5/10/05, AR juntado aos autos em 25/10/05, conforme certidão à fl. 59. Apresentou sua defesa, em 9/1/06, às fls. 66 a 78, analisada pela unidade técnica, às fls. 82 a 87, que apontou irregularidade na abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$1.034.302,47, e ratificou a abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis, no valor de R\$920.844,99, contrariando os arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64, respectivamente.

Em decorrência de fatos novos apurados no reexame da matéria, determinei, à fl. 90, nova abertura de vista ao responsável, que foi regularmente citado, em 15/11/11, o AR juntado aos autos, em 25/4/11, conforme termo de juntada, à fl. 92. A defesa foi apresentada em 16/5/11, às fls. 93 a 102, conforme certidão à fl. 103.

A unidade técnica, em novo reexame, às fls. 104 a 109, ratificou as irregularidades apuradas no reexame de fls. 82 a 87, quais sejam, a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, contrariando o art. 42 da Lei nº 4.320/64, e modificou o valor de R\$920.844,99 para R\$949.973,52, relativo aos créditos suplementares e/ou especiais abertos sem recursos disponíveis, contrariando o art. 43 da Lei nº 4.320/64.

Em decorrência da divergência de valores apurados no novo reexame de fls. 104 a 109, o responsável citado, em 8/12/12, AR juntado aos autos em 15/10/12, à fl. 127, apresentou defesa em 14/11/12.

A unidade técnica, às fls. 139 a 142, não acatou as alegações apresentadas e ratificou as irregularidades apresentadas; abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de **R\$1.034.302,47**, e abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis, no valor de **R\$949.973,52**.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 22/5/13, 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 o estudo da unidade técnica, às fls. 11 a 22, **não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:**

- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 7,34% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional, fl. 14;
- aplicação dos índices constitucionais relativos ao ensino (art. 212 da CR/88) e à saúde (art. 77, III, do ADCT), pois, foram aplicados, respectivamente, os percentuais de 29,45% e 25,83% da receita base de cálculo, fl. 20;
- 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 37,87%, 34,74% e de 3,13% da receita base de cálculo, fl. 20.

O Ministério Público de Contas, à fl. 144, em parecer da lavra da Procuradora Maria Cecília Borges, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

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, por meio 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 642, de 30/11/01, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$5.526.700,00 e, em seu art. 5º, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 40% (quarenta por cento), equivalente a R\$2.210.680,00 conforme fls. 12, 13, 83 e 102.

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar nº 101/00, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**,

[...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...]. G.N.

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado¹, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

Com efeito, **o planejamento é uma atividade** constante, **ininterrupta**, perene, que fundamenta, **precede** e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar sempre presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação. [...]

A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, “já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades”.

Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. G.N.

¹ Furtado, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Desta forma, 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 percentuais elevados de suplementação orçamentária.

2.2 Art. 43 da Lei nº 4.320/64

A unidade técnica apontou em seu exame inicial, às fls. 12 e 13, que o município procedeu à abertura de créditos suplementares/especiais, no valor de **R\$920.844,99**, sem recursos disponíveis, em desacordo com o disposto no art. 43 da Lei nº 4.320/64. Informou ainda que não acatou os créditos suplementares abertos, no exercício, por ausência de indicação da lei autorizativa.

O responsável alegou, à fl. 67, que a irregularidade apontada não pode prosperar, pois no relatório do próprio Tribunal constava o número da lei orçamentária anual, onde há previsão para a abertura de créditos adicionais, bem como a sua proporção.

Em face da defesa apresentada, a unidade técnica, em sede de reexame, às fls. 82 a 85, refez o estudo e considerou a LOA como lei autorizativa. Assim, apurou o valor de **R\$1.034.302,47**, de créditos suplementares **sem cobertura legal**, e ratificou a irregularidade quanto à abertura de créditos suplementares/especiais, no valor de **R\$920.844,99**, **sem recursos disponíveis**, contrariando os arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64, respectivamente.

Tendo em vista apontamento novo, citado, o responsável alegou, em síntese, às fls. 94 a 99, que o Poder Legislativo autorizou a abertura de créditos suplementar e/ou especial, durante o exercício de 2002, usando como fonte, o excesso de arrecadação até o limite de 40% do valor total do orçamento, o que em números exatos seria R\$2.210.680,00. Porém, todo o artigo 5º da LOA gerou dúvidas à época, não se chegando a um consenso se os 40% autorizados seria para toda suplementação, independente da fonte de recurso, ou se seria 40% para a fonte anulação e 40% para excesso de arrecadação.

Alegou ainda que o setor de contabilidade do município interpretou no sentido de usar como recursos o prescrito no §3º da Lei nº 4.320/64, ou seja, a tendência do excesso de arrecadação, o que acobertaria o Decreto nº 13, de 1/10/02. Fez alguns comentários sobre a forma de apuração da tendência do excesso de arrecadação, porém não informou e nem demonstrou a metodologia utilizada pela administração na apuração da tendência do exercício.

Por fim, aduziu, à fl. 98, que esta Corte já havia se pronunciado acerca da matéria, nos autos do Processo nº 642083, prestação de contas do Município de Rio Novo, decisão da Primeira Câmara deste Tribunal, em 11/5/04, no sentido de se considerar na apuração do excesso de arrecadação a tendência de arrecadação do exercício.

A unidade técnica, em novo reexame, às fls. 104 a 109, sob o fundamento de que a defesa não trouxe aos autos nenhum documento comprobatório ou fato novo que pudesse alterar os estudos anteriormente realizados, ratificou as irregularidades e apenas modificou o valor de R\$920.844,99, para **R\$949.973,52**, relativo aos créditos suplementares e/ou especiais abertos **sem recursos disponíveis**, contrariando o art. 43 da Lei nº 4.320/64.

Para dirimir a divergência apontada, o responsável apresentou alegações, às fls. 131 a 137, onde, praticamente, repetiu as alegações de fls. 94 a 99, e ainda acrescentou que não demonstrou a apuração do excesso de arrecadação conforme o disposto na Lei nº 4.320/64, uma vez que a administração municipal, no exercício de 2012, não lhe permitiu o acesso aos documentos contábeis da prefeitura municipal (fl. 133). Às fls. 132 e 133, o defendente alegou que, pela ausência de prejuízo e de má-fé, a irregularidade deveria ser considerada

como mero vício formal, incapaz de comprometer a regularidade das contas municipais, como efetivamente ocorreu.

Em novo estudo, a unidade técnica, às fls.104 a 106, manteve as irregularidades, pois considerou que a defesa não foi suficiente para saná-las.

Quanto à apuração do excesso de arrecadação, verifica-se o que dispõe o 3º da Lei nº 4.320/64, *verbis*

Art. 43 [...]

[...]

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

A decisão desta Casa, proferida pela Primeira Câmara em 11/5/04, trazida a lume pela defesa, foi no sentido de se considerar a tendência de arrecadação do exercício e foi aprovada por unanimidade. Contudo, verifica-se que naquele processo a tendência de arrecadação do exercício foi comprovada nos autos, conforme destacado pelo relator à época.

Com relação à alegação do responsável, à fl. 133, de que a administração municipal, no exercício de 2012, não lhe permitiu o acesso aos documentos contábeis da prefeitura municipal para que pudesse comprovar a metodologia utilizada para a apuração do excesso de arrecadação, entendo improcedente, uma vez que **não consta dos presentes autos a comprovação deste fato ocorrido.**

Não obstante, o que pleiteia o responsável é a comprovação de mera metodologia de cálculos que utilizou à época para apurar o excesso de arrecadação de todo o exercício de 2002, o que não se justifica por estar demonstrado nos autos, às fls. 86 e 109, no quadro de créditos suplementares, especiais e extraordinários, a abertura, no último trimestre do ano, de **um** único crédito suplementar, por meio do **Decreto nº 13**, de **1/10/02**, utilizando um provável excesso de arrecadação, no valor de **R\$1.043.151,00**. Contudo, em outubro, era possível averiguar o comportamento da arrecadação, que já indicava que não haveria excesso de arrecadação no respectivo montante.

Assim, entendo desnecessária a intimação ao atual gestor municipal para que apresente tão somente os cálculos utilizados pelo defendente e, **frise-se**, por não constar dos autos nenhuma comprovação que não teve acesso aos respectivos documentos.

O inciso V do art. 167 da Constituição da República de 1988 estabelece que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Por sua vez, o *caput* do art. 43 da Lei nº 4.320/64 preceitua que **a abertura** dos créditos adicionais autorizados, no orçamento ou em leis específicas, **depende** da existência de recursos disponíveis para ocorrer às despesas.

Importante destacar que os recursos disponíveis para a abertura dos créditos suplementares e especiais dependem do superávit financeiro, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, do excesso de arrecadação no exercício, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei e, ainda, do produto de operações de crédito autorizadas, conforme art. 43, § 1º, I, II, III e IV, da Lei nº 4.320/64.

Conforme o §2º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

De acordo com o comparativo do balanço patrimonial, à fl. 32, verifica-se que não houve superávit financeiro (diferença entre o ativo financeiro, no valor de R\$333.434,87, e o passivo financeiro, no valor de R\$547.333,77).

No balanço orçamentário, anexado à fl. 108, verifica-se que houve um déficit financeiro na execução orçamentária no montante de **R\$920.844,99**, valor este que indica desequilíbrio financeiro, pois as despesas executadas (R\$6.540.722,47) superaram as receitas arrecadadas (R\$5.619.877,48), no exercício de 2002.

Portanto, em síntese, conclui-se, **no caso concreto**:

		Em R\$
1	Receita prevista/Despesa fixada na LOA	5.526.700,00
2	Abertura de crédito suplementar, por excesso de arrecadação (fl. 109)	1.043.151,00
3	Total A (1 + 2) total de despesas autorizadas/fixadas	6.569.851,00
4	Despesa executada, apurada conf. balanço orçamentário (fl. 13)	6.540.722,47
5	Total B (3 - 4) recurso orçamentário/suplementar não executado	29.128,53
6	Excesso de arrecadação apurado no exercício (fl. 108)	93.177,48
7	Total C (2 - 6) crédito suplementar aberto sem recurso	949.973,52
8	Total D (7- 5) valor efetivamente executado sem recurso	920.844,99

Quadro elaborado pelo Gabinete Relator Licurgo Mourão

Fonte: Relatório Técnico – fls. 13, 108, 109

A ocorrência de déficit financeiro, no montante de **R\$920.844,99**, analisado isoladamente, não quer dizer, necessariamente, que houve abertura de créditos suplementares e/ou especiais sem recursos disponíveis. O desequilíbrio financeiro pode ser explicado também em decorrência da utilização do superávit financeiro do exercício anterior como fonte para a abertura de créditos adicionais e, ainda, pela execução de despesas que tiveram origem na reabertura de créditos especiais e extraordinários, e que tiveram o ato de autorização promulgado nos últimos quatro meses do ano anterior. Conforme dito anteriormente, não se constatou superávit financeiro no exercício.

Ademais, diante da constatação contábil da **abertura** (autorização) de créditos suplementares, no valor de **R\$949.973,52**, sem recursos disponíveis – a despeito da inexistência nos autos do cálculo da tendência do exercício, mês a mês, para verificar se, na data de abertura dos respectivos créditos suplementares, havia ou não excesso de arrecadação – houve a infringência legal.

Por outro lado, no caso concreto, como já dito, constata-se que o gestor municipal abriu apenas **um** crédito suplementar, utilizando excesso de arrecadação, no valor de **R\$1.043.151,00**, por meio do **Decreto nº 13**, de **1/10/02**, último trimestre do exercício.

Ressalte-se que tal inferência, fruto de análise **estritamente contábil**, pela peculiaridade de se verificar que a abertura irregular se deu no último trimestre do ano (fl. 109), data em que já era possível, em tese, saber que a tendência do excesso de arrecadação do final do exercício não seria suficiente para comportar esta suplementação. Além disso, conforme informações da unidade técnica, à fl. 13, a **média de arrecadação do município, nos exercícios de 1999 a 2001, foi de R\$4.461.687,19**.

Dessa forma, considera-se irregular a abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis, no valor de **R\$949.973,52**, em desacordo com o disposto no art. 167, V, da CR/88 e no art. 43 da Lei nº 4.320/64, não havendo, pois, como atenuar a presente irregularidade, uma vez que o **valor do crédito suplementar aberto sem recurso disponível**, no montante epigrafado, **representou 14,4% da despesa total fixada, no valor de R\$6.569.851,00**.

2.3 Art. 42 da Lei nº 4.320/64

Conforme apontado no item anterior, após a abertura de vista para apresentação de defesa da irregularidade quanto ao art. 43 da Lei nº 4.320/64, a unidade técnica, às fls. 82 a 85, fez o exame e considerou a LOA como lei autorizativa. Assim, constatou que o município procedeu à abertura créditos suplementares **sem cobertura legal**, no valor de **R\$1.034.302,47**, contrariando o art. 42 da Lei nº 4.320/64.

O responsável, às fls. 94 a 99 e 131 a 137, não se manifestou especificamente quanto a este item, trazendo aos autos alegações quanto à apuração do excesso de arrecadação do município, durante o exercício ora em exame.

Em novos estudos, a unidade técnica, às fls.104 a 106 e 139 a 142, manteve a irregularidade, pois considerou que as defesas não foram suficientes para saná-la.

Com relação ao art. 42 da Lei nº 4.320/64, constata-se, à fl. 102, que a LOA nº 642-B, de 30/11/01, no art. 5º, autoriza suplementações orçamentárias, usando para tanto, a anulação total ou parcial de suas próprias dotações até o limite de 40% do orçamento (R\$2.210.680,00). O parágrafo único deste mesmo artigo dispõe que o Poder Executivo poderá, ainda, utilizar como recursos para suplementar as dotações, o excesso de arrecadação, o superávit financeiro e as operações de crédito.

Verifica-se, à fl. 100, que a Lei Orçamentária nº 642-B/01 fixou a despesa no total de R\$5.526.700,00 e o município, no exercício de 2002, realizou suplementações, utilizando como fonte de recursos a anulação de dotações e o excesso de arrecadação, no valor total de **R\$3.274.111,00**, sendo R\$1.043.151,00 de excesso de arrecadação e R\$2.230.960,00 de anulação de dotação – fl. 86. Como o limite legal de 40% autorizado na LOA era de R\$2.210.680,00 e a despesa realizada apresentou o valor de R\$6.540.722,47, constatou-se o valor de **R\$1.034.302,47 sem cobertura legal** (R\$5.526.700,00 - R\$2.230.960,00 + R\$2.210.680,00 - R\$6.540.722,47), o que representa **15,67%** da despesa total fixada de **R\$6.596.651,00**, conforme balanço orçamentário à fl. 108.

Insta registrar 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. Assim, 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 arripio do crivo do Poder Legislativo, significa em verdade subverter todo o sistema constitucional de planejamento da execução 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 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.

Acrescenta-se aos autos ensinamentos do doutrinador James Giacomoni², *verbis*:

Ao Poder Legislativo cabe aprovar a lei orçamentária, ou, dito de outra forma, **cabe autorizar a cobrança das receitas e a realização das despesas públicas**.

[...]

pode-se concluir que **a expressão autorização, no contexto da aprovação legislativa do orçamento de despesa, significa que ao Poder Executivo cabe realizar determinada programação de trabalho – e não outra –, devendo aplicar os recursos públicos nos vários créditos orçamentários (dotações) de acordo com valores-teto devidamente especificados**.

[...]

A lei orçamentária seria uma ficção caso o Poder Executivo efetivasse despesas sem a necessária autorização legislativa. As determinações da Constituição de 1988, incorporando à lei orçamentária as receitas e despesas da seguridade social e de financiamento da dívida pública, garantem a efetiva adoção dos princípios da unidade e da universalidade orçamentárias. Não bastassem essas definições, expressas no art. § 5º de seu art. 165, a **Constituição**, nos incisos I, II, V, VI e VII do art. 167, **expressamente e exaustivamente, veda a realização de despesas não previstas e não autorizadas na lei orçamentária**.

[...]

O orçamento de despesa não é apenas uma peça de orientação; a execução financeira das despesas deve ter sempre como marco definidor as autorizações constantes do orçamento. O comportamento financeiro da instituição pública é produto da execução de determinada programação, a qual se reveste da forma orçamentária.

[...]

A lei orçamentária é organizada na forma de créditos orçamentários, aos quais estão consignadas dotações. [...] Na realidade, o **crédito orçamentário** é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária.

[...] Por seu turno, **dotação é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário**. Teixeira Machado & Heraldo Reis possuem o mesmo entendimento e assim clareiam a questão: **“o crédito orçamentário seria portador de uma dotação e esta o limite de recurso financeiro autorizado”**. (G.N.)

Salienta-se que a Súmula TCEMG nº 77/08, entende como irregular a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, *verbis*:

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

Assim, por determinação expressa do art. 167, V, da Constituição da República de 1988, do art. 42 da Lei nº 4.320/64 e da Súmula nº 77/08, a abertura de créditos adicionais necessita de amparo legal, ou seja, estes créditos deverão ser autorizados por lei e abertos por decretos.

Isto posto, diante da constatação da abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de **R\$1.034.302,47**, entendo como irregular, não havendo, pois, como atenuar a presente irregularidade, uma vez que o valor no montante epigrafado, representou **15,7%** da despesa total fixada de **R\$6.569.851,00**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64.

² Giacomoni, James. – Orçamento Público. 10. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2001. p. 253, 255, 257 e 259.



3. Proposta de voto

Por tudo que dos autos consta, adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS**, conforme art. 45, III, da LC nº 102/08, tendo em vista a abertura de créditos suplementares, no valor de R\$1.034.302,47, sem cobertura legal e a abertura de créditos suplementares/especiais, no valor de R\$949.973,52, sem recursos disponíveis, correspondendo, respectivamente, aos percentuais de **15,7%** e de **14,4%** da despesa total fixada no valor de **R\$6.569.851,00**, em desacordo com o disposto no inciso V, do art. 167 da CR/88, arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64 e Súmula nº 77 deste Tribunal, irregularidades que configuram falhas graves de responsabilidade do gestor, com a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária.

Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)