

Impossibilidade de abertura de crédito adicional sem cobertura legal*



**PROCURADORA
SARA MEINBERG
SCHMIDT DE ANDRADE
DUARTE**

RAZÕES DO PEDIDO DE REEXAME

Excelentíssimo Senhor Relator,

Na decisão recorrida, constante nos autos do Processo de n. 872.947, proferida na Sessão da Primeira Câmara do dia 04/06/2013, este Tribunal emitiu parecer prévio pela aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Indianópolis, exercício de 2011.

Dessarte, este Ministério Público pleiteia o reexame da decisão, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1 DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

A Lei Complementar Estadual n. 102/08, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (LOTCEMG), estabelece, em seu art. 108, que:

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.

A legitimação para o Ministério Público recorrer fundamenta-se no art. 99 da Lei Complementar Estadual n. 102/08, no art. 395, III, do Regimento Interno do TCEMG (Resolução n. 12/08), e no art. 499, *caput*, e § 2º, do Código de Processo Civil.

O interesse em recorrer consubstancia-se no evidente descumprimento do art. 42 da Lei n. 4.320/64, que estabelece: “os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo”.

Por fim, importa ressaltar a tempestividade do presente recurso, tendo em vista o prazo de 30 dias estabelecido no parágrafo único do art. 108 da LOTCEMG.

2 DA DECISÃO IMPUGNADA

A decisão recorrida foi proferida na Sessão da Primeira Câmara do dia 04/06/2013, nos autos do Processo de n. 872.947.

Trata-se de deliberação pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Indianópolis, referentes ao exercício de 2011, em que foi desconsiderada a irregularidade na abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, nos termos do seguinte voto:

* Trata-se de Pedido de Reexame n. 896.518 interposto contra decisão prolatada nos autos da Prestação de Contas Municipal n. 872.947. Cumpre informar que, até o fechamento desta edição, não havia decisão de mérito proferida pelo Tribunal nos autos deste recurso.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Sr. Presidente, **abro divergência em relação ao voto do Conselheiro Relator**, tendo em vista que, no meu entendimento, a gestão dos recursos públicos deve ser analisada sistemicamente, ou seja, constatada a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, há que se verificar se a **execução** obedeceu ao limite dos créditos autorizados, de acordo com o disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/64.

Em consulta ao SIACE/PCA, que contém a análise dos dados encaminhados pelo Município elaborada pelo órgão técnico, verifico que a **Despesa Executada (R\$18.789.106,28) foi inferior ao Total dos Créditos Autorizados (R\$19.228.255,28)**, situação que indica o cumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64.

Ademais constato, com base no Balanço Orçamentário, que as Receitas Arrecadadas totalizaram **R\$18.792.350,23**, enquanto que as Despesas Realizadas corresponderam a **R\$18.789.106,28**, evidenciando a ocorrência de *superavit* na execução orçamentária.

Pelo exposto, peço vênha ao Conselheiro Wanderley Ávila para votar pela **emissão de parecer prévio pela aprovação das contas** do Prefeito Municipal de Indianópolis, relativas ao exercício de 2011, tendo em vista que a inobservância ao disposto no art. 42 da Lei 4.320/64 não comprometeu o equilíbrio da execução orçamentária. (grifo do autor)

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também esposo o mesmo sentimento de V. Exa., no sentido da avaliação sistêmica do orçamento, e vou acompanhar o voto divergente, pela aprovação das contas.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA. VENCIDO O CONSELHEIRO RELATOR.

Em sentido oposto, este *Parquet* entende que o cenário legislativo que norteia a execução orçamentária não permite que o descumprimento do art. 42 da Lei n. 4.320/64 seja desconsiderado em razão do empenho de despesas em valor compatível com o valor total dos créditos orçamentários concedidos no exercício pelas seguintes razões:

2.1 Descumprimento de dispositivo normativo expresso

De plano, rememore-se que o art. 167, V, da CR/88 preceitua:

Art. 167. São vedados:

[...]

V — a **abertura de crédito suplementar** ou **especial sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes. (grifo nosso)

No mesmo sentido, o art. 42 da Lei n. 4.320/64, dispõe: “Os créditos suplementares e especiais **serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.**” (grifo nosso)

É importante também observar a redação do art. 59 da Lei n. 4.320/64: “O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.” (Redação dada pela Lei n. 6.397, de 10/12/1976)

Por fim, os critérios para emissão de parecer prévio estabelecidos no art. 45 da Lei Orgânica do TCEMG, Lei Complementar Estadual n. 102/08:

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**. (grifo nosso)

Diante desses dispositivos normativos, cumpre lembrar que a **lei não contém palavras inúteis**¹: “É princípio basilar de hermenêutica jurídica aquele segundo o qual a lei não contém palavras inúteis: *verba cum effectu sunt accipienda*. Não se presumem, na lei, palavras inúteis”.

Assim sendo, não se pode deixar de considerar que os arts. 167, V, da CR/88 e 42 da Lei n. 4.320/64, **vedam expressamente a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa**.

Outrossim, a redação do art. 45 da LOTCEMG, que dispõe sobre os critérios para a emissão de parecer prévio em prestações de contas do Executivo, caracteriza expressamente a **prática de ato de gestão em desconformidade com normas constitucionais e legais como hipótese de rejeição das contas**.

Dessa forma, entendemos que a abertura de créditos suplementares ou especiais sem autorização legislativa é irregular, por contrariar dispositivo legal expresso (art. 42 da Lei n. 4.320/64) e deve ensejar, inevitavelmente, a rejeição das contas prestadas, na forma do art. 45, III, da LOTCEMG.

2.2 Do estado de direito: governo das leis — estado democrático: necessidade de cumprir a vontade popular expressa na Lei Orçamentária Anual (LOA) — Desrespeito aos programas de governo aprovados pelos representantes do povo

Relembre-se que a elaboração do orçamento anual deve ser sempre precedida de um planejamento integrado, materializado em um conjunto de ações, levando-se em consideração o Plano Plurianual de Ação e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Durante a execução orçamentária, além da necessidade de observância da legalidade estrita, deve-se levar em consideração a sistemática orçamentária adotada pela CR/88 e pela legislação infraconstitucional, que privilegia a satisfação das necessidades coletivas de forma eficaz, dando prioridade à vontade popular.²

No **estado de direito, impera o governo das leis**. Assim, **compete à Administração cumprir os objetivos públicos traçados pelo Poder Legislativo**. Nesse sentido é a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

No Estado de Direito quer-se o governo das leis e não o governo dos homens, consoante a clássica assertiva proveniente do Direito inglês. Isto significa que é **ao Poder Legislativo que assiste o encargo de traçar os objetivos públicos a serem perseguidos e de fixar os meios e os modos pelos quais não de ser buscados**, competindo à Administração, por seus agentes, o mister, o dever de cumprir dócil e fielmente os *desiderata* legais, segundo os termos estabelecidos em lei. Assim, a atividade administrativa encontra na lei tanto seus fundamentos quanto seus limites.³ (grifo nosso)

No **estado democrático de direito**, o fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico é a **vontade popular**. Na condição de estado de direito, há, é claro, a subordinação ao império da lei. Mas o **princípio da soberania popular impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública**. Assim, a lei é o ato de decisão política emanada da atuação da vontade popular.

¹ SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 8. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965. p. 262.

² FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 49.

Como os recursos são escassos e as demandas incontáveis, para a aprovação da LOA faz-se necessário um balizamento das demandas, com o estabelecimento de prioridades e concessões recíprocas entre os parlamentares (os representantes do povo).

Assim, o direito orçamentário pátrio consagrou, o **princípio da especialização**, por meio das regras dos arts. 2º-8º da Lei n. 4.320/64, e pelo dever de **discriminação das despesas**.

Entre esses dispositivos, destaca-se o art. 5º: “A Lei de Orçamento **não consignará dotações globais** destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.” (grifo nosso)

O professor Caldas Furtado, em sua obra, define o **princípio da especialização ou da discriminação**:

Também denominado de **princípio da especificação**, esse preceito preconiza o detalhamento da receita e da despesa as quais compõem o orçamento público, de modo que **demonstre a política econômico-financeira e os programas de trabalho do governo e especifique, em pormenores, a origem e a aplicação dos recursos públicos**.

Dessa forma, ocorrerá transparência no processo orçamentário, com maior possibilidade de controle do gasto público, seja através do Parlamento, dos Tribunais de Contas, do controle interno, do Ministério Público ou da coletividade.⁴ (grifo nosso)

Não se pode, portanto, admitir a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, pois esse procedimento pode acobertar a reorganização das despesas fixadas, sem a observância do princípio da especialidade orçamentária.

Por esse motivo, a abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legal fere a vontade popular expressa na Lei Orçamentária Anual (LOA). Tal prática não pode ser admitida no estado democrático de direito.

Diante disso, este *Parquet* entende ser inaceitável que a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa seja encoberta pelo fato de o empenho de despesas ser em valor inferior ao valor global dos créditos autorizados. Afinal, essa conduta, ao propiciar créditos e dotações orçamentárias estranhas ao planejamento original, permite desvirtuar os programas de governo aprovados pelos representantes do povo. Ademais, tal conduta representa, na prática, a necessidade de atender apenas o valor global dos créditos, tornando-se letra morta o orçamento detalhado e especificado, aprovado pelo Legislativo e fruto de consenso entre os representantes do povo. Por isso, não se pode admitir que o chefe do Poder Executivo simplesmente feche seus olhos para o texto aprovado pela Casa Legislativa e execute o orçamento segundo a sua própria vontade.

O equívoco fica ainda mais claro ao lembrar que o descumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64, representa total descumprimento do planejamento orçamentário.

Na lição de Haroldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior, o empenho de despesas além do limite dos créditos orçamentários representa **completa anarquia orçamentária**:

Se pudessem as entidades governamentais empenhar despesas além do limite dos créditos concedidos, estaria aberta a porta para a completa anarquia orçamentária e financeira, e o orçamento não existiria como instrumento de Administração. Os Poderes ou os órgãos dotados de autonomia e personalidade jurídica assumiriam poder maior e mais eminente além dos que lhe são hoje em dia facultados. É, pois, altamente salutar a regra do art. 59 e do art. 42, parágrafo único, que impõe disciplinamento na execução dos respectivos orçamentos.⁵

⁴ FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 93.

⁵ REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. *A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. 34. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 119.

Por essa razão, entendemos que os **créditos adicionais abertos sem autorização legislativa não podem ser desconsiderados** em razão de ter sido observado o **mínimo** que se espera de um ordenador de despesas: **conferir o limite de sua autorização legislativa para empenhar despesas públicas.**

Outro não tem sido o entendimento deste Tribunal, haja vista as inúmeras decisões em que o descumprimento do art. 42 da Lei n. 4.320/64, tem levado à rejeição das contas (Processos n. 749.982; n. 729.654; n. 685.478, entre outros).

Observa-se que intelecção semelhante já foi adotada pela Primeira Câmara deste Tribunal na Sessão de 23/03/2010, no Pedido de Reexame n. 837.136:

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.⁶

Por todo o exposto, entendemos que o descumprimento do art. 42 da Lei 4.320/64, constitui irregularidade grave que deve levar à rejeição das contas, independentemente de terem sido empenhadas despesas dentro do limite dos créditos aprovados para o exercício.

2.3 Ônus probante do responsável pela gestão dos recursos públicos

Observe-se que, nas prestações de contas ao TCEMG, o próprio gestor envia as informações necessárias para a análise desta Corte por meio do Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo (Siace).

Consequentemente impera nesse procedimento o princípio da presunção de veracidade relativa, que admite prova em contrário e torna imprescindível que o próprio prestador apresente documentos capazes de justificar eventuais irregularidades identificadas nos dados informados.

Assim, a obrigação de comprovar o cumprimento da legislação em vigor e dos planos de governo aprovados pelo Poder Legislativo por meio da LOA é do prestador, e não do Tribunal de Contas, o que encontra respaldo no art. 70, parágrafo único, da CR/88, que impõe, de forma expressa, ao gerenciador dos recursos públicos, a responsabilidade de prestar contas:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

Dessa forma, a comprovação da existência de autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares no valor de R\$1.010.520,00, a fls. 32 do Processo n. 872.947, é de responsabilidade do gestor.

Todavia, o Sr. Renes José Borges Pereira, prefeito à época, não se manifestou, embora regularmente citado, deixando de apresentar documentos capazes de sanar a irregularidade identificada (fls. 58 do Processo n. 872.947).

⁶ Voto-vista proferido nos autos do Pedido de Reexame n. 837.136, Sessão de 30/08/2011.

Por todo o exposto, este *Parquet* entende que a decisão pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, datada de 04/06/2013, deve ser revista por este Tribunal.

3 DO PEDIDO

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas requer o conhecimento do presente pedido de reexame e, no mérito, o seu provimento, para que as contas do Município de Indianópolis relativas ao exercício de 2011 sejam reexaminadas e, acatados os argumentos expendidos, reconhecidas como estando em desconformidade com a Constituição da República e com a legislação infraconstitucional e, assim, por via de consequência, seja expedido parecer prévio pela sua rejeição, nos termos do art. 45, III, da Lei Complementar n. 102, de 2008.

Belo Horizonte, 5 de agosto de 2013.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas