



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
 Coordenadoria de Pós-Deliberação

Av. Raja Gabaglia, nº 1315 – Bairro Luxemburgo
 Belo Horizonte/MG – CEP 30.380-435
 Tel.: (31)3348-2111



Ap. Pedido Favor acompanhar
19/10/2020
Jadson Heleno Moreira
 PRESIDENTE
 CÂMARA MUNICIPAL DE IPATINGA

Ofício n.: 15048/2020
Processo n.: 749537, em apenso 887752

Belo Horizonte, 01 de outubro de 2020.

Ao Excelentíssimo Senhor
 Jadson Heleno Moreira
 Presidente da Câmara Municipal de Ipatinga

(s) Comissão (033) <i>Pereira</i> Para Fins de Parecer em: <i>12</i> / <i>12</i> / <i>2020</i> Prazo para Parecer Até: <i>15</i> / <i>01</i> / <i>2021</i>

Senhor Presidente,

Por ordem do Presidente da Câmara deste Tribunal, e nos termos do disposto no art. 238, parágrafo único, inciso I da Res. 12/2008, comunico a V. Ex.^a que foi emitido o parecer prévio sobre as contas desse Município, na Sessão de 04/12/2012, alterado pelo Pedido de Reexame n. 887752.

Informo-lhe que os documentos produzidos no Tribunal (relatórios, pareceres, despachos, Ementa, Acórdãos) estão disponíveis no Portal TCEMG, no endereço www.tce.mg.gov.br/Processo.

Cientifico-lhe que, após o julgamento das contas pela egrégia Câmara Municipal, consoante disposto no art. 44 da Lei Complementar n. 102/2008, deverá ser enviada a este Tribunal cópia autenticada da Resolução votada, promulgada e publicada, bem como das atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com a relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação.

Cientifico-lhe, ainda, que o descumprimento da remessa dos documentos listados, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, previsto no parágrafo único do dispositivo legal retro mencionado, poderá ensejar aplicação de multa prevista no inciso IX, do artigo 85 da Lei Complementar 102/2008, bem como a remessa dos autos ao Ministério Público para adoção das medidas legais cabíveis.

Cientifico V. Ex.^a, também, que verifique se foi estabelecido um limite e/ou percentual para abertura de créditos suplementares, ao discutir e votar o mencionado projeto.

Respeitosamente,

Giovana
Giovana Lameirinhas Arcanjo
 Coordenadora

CÂMARA MUN. DE IPATINGA
 RECEBIDO
 Data: *19/10/20*
 SECRETARIA GERAL
(OBS. Realizado no
set. de Prudência

COMUNICADO IMPORTANTE

As defesas, atendimento a diligências, respostas a intimações e recursos relativos a processos físicos e eletrônicos deverão ser encaminhados pelo sistema e-TCE, disponível no portal do Tribunal, ficando dispensado o envio dos originais em qualquer caso.

Cadastre-se no sistema PUSH e acompanhe seu processo – www.tce.mg.gov.br



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n°: **749537**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2007

Procedência: Prefeitura Municipal de Ipatinga

Responsável: Sebastião de Barros Quintão, Prefeito Municipal à época

Procuradora: Josiane Aparecida Viana Costa, OAB/MG 104418

Representante do Ministério Público: Glaydson Santo Soprani Massaria

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 04/12/2012

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, no montante de R\$30.471.236,75, que representou 7,85% da despesa total fixada de R\$402.105.000,00, em desacordo ao art. 167, V, da CR/88, ao art. 42 da Lei 4.320/64 e com a Súmula 77 deste Tribunal, que configura falha grave de responsabilidade do gestor, com as recomendações constantes na fundamentação, quanto à adoção de melhores práticas na gestão orçamentária. 2) Encaminham-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais pertinentes, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92. 3) Decisão unânime.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)**

Sessão do dia: 04/12/12

Procuradora presente à Sessão: Cristina Andrade Melo

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO



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

PROCESSO: 749537
NATUREZA: Prestação de Contas Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Ipatinga
RESPONSÁVEL: Sebastião de Barros Quintão, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO: 2007
FINANCEIRO: Licurgo Mourão
RELATOR: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
REPRESENTANTE DO MPC:

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Ipatinga, referente ao exercício de 2007, sob a responsabilidade do Sr. Sebastião de Barros Quintão.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial irregularidade na abertura de créditos suplementares sem cobertura legal (art. 42 da Lei 4.320/64), conforme fl. 12.

O interessado foi regularmente citado, em 21/10/09 (AR, fl. 34), e apresentou sua defesa, em 28/10/09, conforme documentação anexada às fls. 35 a 236, analisada pela unidade técnica, às fls. 238 a 243, que ratificou a irregularidade na execução orçamentária.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 25/6/12, 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 27, não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis (art. 43 da Lei 4.320/64);
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$402.105.000,00, e empenhadas despesas no montante de R\$350.283.488,66;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 5,7% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 77, III, do ADCT) e ao ensino (art. 212 da CR/88), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 18,04% e de 25,79%;
- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00), pois o Município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 39,58%, 37,39% e de 2,19% da receita base de cálculo.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 244 a 247, em parecer da lavra do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria, 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.

2.1 Execução Orçamentária

A unidade técnica em seu exame inicial, à fl. 12, apontou que o município procedeu à **abertura de créditos suplementares** no valor de **R\$39.888.111,75 sem a devida cobertura legal**, em desacordo com o disposto no art. 42 da Lei 4.320/64.

O defendente, à fl. 35, informou que o SIACE/PCA/2008 foi preenchido conforme a Lei Orçamentária nº 2.256, de 28 de dezembro de 2006, anexada às fls. 38 a 41, que autorizou a abertura de crédito no limite de 5%. Asseverou ainda que o Poder Legislativo, através dos incisos I, II, III e IV do parágrafo único do art. 4º da referida lei, excluiu do limite citado algumas aberturas de crédito, *verbis*:

Art. 4º Os Poderes Executivo e Legislativo ficam autorizados a abrir, por Decretos, Créditos Adicionais Suplementares até o limite de 5% (cinco por cento) do total de suas respectivas despesas fixadas, utilizando como fonte de recursos:

[...]

Parágrafo único. O limite autorizado neste artigo não será onerado quando o Crédito Adicional Suplementar se destinar a atender:

- I - insuficiência de dotações do grupo de natureza 1 – Pessoal e Encargos Sociais, mediante a utilização de recursos oriundos de anulação de despesas consignadas nesse mesmo grupo;
- II - pagamento de despesas decorrentes de precatórios judiciais, amortização, juros e encargos da dívida pública do Município;
- III - realização de despesas com recursos vinculados por transferências voluntárias, decorrentes de leis e ao Sistema Único de Saúde - SUS;
- IV – realocações de dotações dentro do mesmo projeto ou atividade.

À fl. 36, o defendente demonstrou a natureza do crédito autorizado e a natureza do crédito aberto, a saber:

- **total dos créditos autorizados**, no valor de **R\$44.548.606,00**, (R\$20.105.250,00, referente a 5% autorizado na LOA, mais R\$24.443.356,00, referente a créditos autorizados por outras leis);
- **total dos créditos suplementares abertos por anulação**, no valor de **R\$84.436.717,75**;
- **total dos créditos suplementares abertos** de acordo com os incisos I a IV do parágrafo único do art. 4º da LOA, no valor de **R\$42.361.995,00** (R\$9.874.000,00, conforme inciso I; R\$815.200,00, conforme inciso II; R\$20.472.240,00, conforme inciso III e R\$11.200.555,00, conforme inciso IV);
- **do total dos créditos suplementares abertos por anulação**, no valor de **R\$84.436.717,75**, foi excluído o valor de **R\$42.361.995,00**, referente aos créditos suplementares abertos conforme os incisos do parágrafo único do art. 4º da LOA, apresentando o valor restante de **R\$42.074.722,75**; considerado, pelo defendente, como créditos suplementares abertos conforme *caput* do art. 4º da LOA e autorizados por outras leis;



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

- **do total de crédito autorizado no valor de R\$44.548.606,00**, subtraiu o valor de **R\$42.074.722,75**, referente aos créditos suplementares abertos conforme *caput* do art. 4º da LOA e autorizados por outras leis, apresentando um saldo a maior no total de **R\$2.473.883,25**.

Diante desses cálculos, o defendente concluiu que o Poder Executivo Municipal realizou a abertura de crédito dentro dos limites das autorizações previstas na LOA e nas leis específicas para abertura de crédito e anexou, às fls. 42 a 236, cópias dos decretos e das leis específicas.

A unidade técnica em seu reexame, às fls. 238 a 243, face às justificativas apresentadas pelo defendente, informou que, na análise inicial, desconsiderou o disposto no parágrafo único do art. 4º da LOA, por caracterizar autorização de créditos ilimitados, uma vez que contrariou a Lei 4.320/64, a Constituição da República e a Lei Complementar 101/00.

Por fim, à fl. 240, a unidade técnica ressaltou que seu entendimento foi embasado na Consulta nº 742472, de 7/5/08, desta Casa, no sentido de que não pode a lei orçamentária ou mesmo outro diploma legal no Município, admitir a abertura de créditos suplementares, sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo a suplementação de dotações orçamentárias previstas no orçamento. Acrescentou, também, a Consulta nº 735383, de 25/7/07, deste Tribunal, no sentido de que se o limite dos créditos autorizados se esgotarem antes do término do exercício deverá ser solicitado novas autorizações ou majoração do limite, verificando-se os reflexos de tais medidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA). Assim, concluiu o reexame, ratificando a irregularidade apontada.

Pelo exposto, resta configurada a violação ao princípio orçamentário da exclusividade, bem como a abertura de créditos ilimitados no exercício em exame, uma vez que se constatou a abertura de créditos suplementares com base em desonerações do limite fixado para a abertura desses créditos, com espeque no parágrafo único do art. 4º da Lei Orçamentária Municipal nº 2.256/2006.

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 4.320/64 também prevê, no seu art. 7º, *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 101/2000, 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 4.320/64, asseveram, *verbis*:

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, *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 de 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 poderá conter somente matéria relativa à

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.

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



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, *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 [...].

[...]

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

³ FURTADO, J. R. Caldas. *Op. Cit.* p. 142-143, 149-150, 152.



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).

No entanto, é necessário preservar o planejamento autorizado pelo Poder Legislativo e não abrir possibilidades para que o orçamento aprovado seja parcial ou totalmente desconfigurado.

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, violariam 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. 5º da Lei Complementar n. 101/00 e, ainda, com o art. 7º da Lei 4.320/64.

Mas, registre-se, isto não quer dizer que tais desonerações não possam ocorrer. Para tanto, terão que corresponder ao conceito técnico de realocação orçamentária, em quaisquer de suas modalidades: remanejamento, transposição ou transferência, técnica de alteração orçamentária pouco difundida.

A abertura de créditos adicionais e a realização de realocações orçamentárias são procedimentos distintos que alteram a lei orçamentária. Enquanto a abertura de créditos adicionais foi instituída pela Lei nº 4.320/64, reafirme-se, as realocações orçamentárias foram trazidas de modo inovador pela Constituição da República de 1988, no inciso VI do art. 167.

Nos casos concretos, é preciso ter atenção às diferenças técnicas entre os procedimentos de alterações orçamentárias e analisar detidamente as leis e decretos autorizativos, tendo em vista que podem ser facilmente confundidos e utilizados de forma irregular.

Tal compreensão é imprescindível para o correto manejo das alterações orçamentárias a serem procedidas, ora por meio da abertura de créditos adicionais, ora por meio da realização de realocações orçamentárias, que alterarão, quantitativamente ou qualitativamente, o orçamento aprovado, modificando dotações orçamentárias em sua estruturação de classificação, segundo os critérios institucional, funcional-programático ou por natureza da despesa.

Em assim sendo, conforme estabelece a Lei nº 4.320/64, os créditos adicionais devem ser utilizados quando houver necessidade de autorizar despesas por meio de dotações que se apresentem, ao longo da execução orçamentária, insuficientemente dotadas



(créditos suplementares) ou não previstas no orçamento (créditos especiais), independentemente da vontade do Chefe do Poder Executivo. Para tanto, deve haver prévia autorização legal, exceto para o crédito extraordinário, e existência de recursos disponíveis.

Já as realocações orçamentárias (remanejamentos, transposições e transferências) surgem do estabelecimento de novas prioridades para as ações governamentais e dependem de prévia autorização em lei específica, tendo em vista o princípio da exclusividade orçamentária atinente à Lei Orçamentária Anual (LOA); não acrescem valores ao total da despesa autorizada e, portanto, alteram as dotações apenas em seu aspecto qualitativo, representando “estornos de verbas”.

Os remanejamentos **mudam a classificação institucional**, alterando a mesma alocação de recursos de um órgão para outro. As transposições **alteram os programas de trabalho** dentro do mesmo órgão. E, por fim, as transferências **alteram as categorias econômicas de despesas** dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho.

A respeito das alterações orçamentárias, Caldas Furtado⁴ assevera:

Efetivamente, existem duas técnicas de alteração do orçamento em execução: uma que produz mudança quantitativa no montante de recursos orçados, denominada de créditos adicionais (que podem ser suplementares, especiais e extraordinários); outra que provoca modificação qualitativa nos créditos orçamentários, intitulada de estornos de verbas (que se concretizam através de remanejamentos, transposições ou transferências de recursos orçamentários).

A Constituição de 1988 se refere a essas duas técnicas no *caput* do artigo 167: a primeira no inciso V (é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes); a segunda no inciso VI (são vedados a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa).

No entanto, desde a edição do Código de Contabilidade Pública, em 8 de novembro de 1922, os créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) são tidos e havidos com as únicas formas de alteração do orçamento no decorrer do exercício financeiro, estando, ainda, em desuso a técnica de estornos de verbas, prevista no artigo 167, VI, da Constituição Federal (remanejamento, transposição e transferência de recursos orçamentários).

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis ressaltam que há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as alterações orçamentárias mencionadas no artigo 167, VI, da Constituição Federal (remanejamento, transposição e transferência de recursos orçamentários).

No caso de créditos adicionais, o fator determinante é a necessidade da existência de recursos, para as demais alterações, é a reprogramação por repriorização das ações o motivo que indicará como se materializarão.

Esses autores apontam quatro motivos que podem dar origem aos créditos adicionais: “a) variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro;

⁴ FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 139-141.

- b) incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais;
- c) omissões orçamentárias;
- d) fatos que independem da ação volitiva do gestor”.

Por outro lado, de acordo com esses doutrinadores, são três os motivos que podem ensejar estornos de verbas:

- “a) reforma administrativa;
- b) repriorizações das ações governamentais;
- c) repriorizações de gastos”.

Essas últimas alterações, que são completamente diferentes das criadas anteriormente, dão “margem a reformulações orçamentárias nos três níveis de programação – institucional, programática e de gastos – sob as denominações de remanejamentos, transposições e transferências de recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro órgão, conforme disposto no art. 167, VI, da Constituição da República. Essas alterações só podem ser autorizadas de per si, em lei específica”.

Uma vez estabelecida a distinção entre créditos adicionais e estorno de verbas, torna-se forçoso um comentário sobre o artigo 43, § 1º, III, da Lei nº 4.320/64. Sucede que esse dispositivo prevê a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais mediante a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei. A interpretação e aplicação dessa norma devem ser feitas de forma ajustada ao que dispõe o artigo 167, V e VI, da Lei Maior, ou seja, **somente é possível o emprego da técnica dos créditos adicionais quando a anulação parcial ou total da dotação orçamentária ocorrer em favor de crédito orçamentário alocado no mesmo órgão e na mesma categoria de programação; nesse caso, vale dizer, a técnica dos créditos adicionais somente será possível quando não se enquadrar na hipótese de estorno de verbas.** Qualquer outra interpretação dada a esse preceptivo, o torna incompatível com o Texto Constitucional, fazendo incidir, em seu desfavor, a teoria da recepção.

Essa observação é da maior importância, uma vez que a Carta Magna permite, excepcionalmente, ao legislador da lei orçamentária anual conceder autorização, na própria LOA, ao Chefe do Executivo para proceder à abertura de créditos adicionais suplementares (art. 165, § 8º). Como não existe permissão equivalente para o uso da técnica de estorno de verbas, todo cuidado é necessário para que não se confunda um procedimento com o outro.

Na mesma linha, J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis acentuam que há uma “diferença enorme entre as aberturas dos créditos adicionais suplementares cujos recursos provenham de anulações parciais ou totais de dotações orçamentárias, e os remanejamentos, transposições e transferências, os quais geralmente são confundidos com os créditos adicionais, principalmente os suplementares”. (Grifos nossos).

A respeito das realocações orçamentárias, esta Corte já se pronunciou por meio de várias consultas, dentre as quais destaco a Consulta nº 735.383, aprovada na sessão do Pleno de 25/7/2007, *verbis*:

Entretanto, **os motivos ensejadores da utilização dos créditos adicionais não são os únicos que provocam alterações na execução do orçamento, valendo lembrar que tais modificações podem se originar de razões outras**, tais como: reforma



administrativa, ou, ainda, redimensionamento de ações governamentais ou de gastos que envolvam projetos programados para o exercício.

Surgem, nesse sentido, as realocações de recursos nas formas de “remanejamento, transposição e transferência”, espécies enumeradas pelo art. 167, inciso VI, da Constituição da República, que veda tais alterações sem prévia autorização legislativa, ...].

[...] é possível afirmar que as realocações de recursos decorrentes de remanejamentos de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra devem ser previamente autorizadas por lei específica, nos termos do art. 167, inciso VI, da Constituição da República.

E quanto aos créditos suplementares oriundos de recursos provenientes de superávit financeiro, excesso de arrecadação, operação de crédito ou anulação parcial ou total de dotação orçamentária do mesmo órgão e mesma categoria de programação, não existe vedação, que os desautorize até o limite estabelecido na própria lei orçamentária. Se tal limite esgotar-se antes do término do exercício, deverão ser solicitadas novas autorizações ou a majoração do limite, verificando-se os reflexos de tais medidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA). (Grifos nossos). É importante salientar que a principal diferença entre abertura de créditos adicionais e realocações orçamentárias é a ação volitiva do gestor. Na primeira situação, o gestor é obrigado, por diferentes motivos e situações, a reforçar dotações orçamentárias existentes ou a autorizar a inserção de dotações não previstas no orçamento. Já na segunda situação, o gestor redefine suas ações de acordo com a sua vontade. O quadro abaixo demonstra, sinteticamente, as principais diferenças entre as duas técnicas:

Quadro 1: Alterações orçamentárias

Características:	Créditos Adicionais	Realocações Orçamentárias		
	Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários	Remanejamento	Transposição	Transferência
Alteração se dá por vontade do gestor	Não	Sim	Sim	Sim
Acresce valor ao total da despesa autorizada	Talvez, a depender da fonte de recursos utilizada	Não	Não	Não
Utiliza anulação de dotação, saldo oriundo de veto e reserva de contingência como fonte de recurso	Sim	Sim	Sim	Sim
Utiliza outras fontes de recurso (excesso de arrecadação, superávit financeiro, operação de crédito)	Sim	Não	Não	Não

Altera somente a classificação institucional da despesa	Não	Sim	Não	Não
Altera somente a classificação funcional-programática da despesa	Não	Não	Sim	Não
Altera somente a classificação segundo a natureza da despesa	Não	Não	Não	Sim
Altera todas as classificações da despesa simultaneamente	Talvez, a depender do que se impôs ao Chefe do Executivo	Não	Não	Não

Fonte: Lavra da equipe técnica do Gabinete do Auditor Licurgo Mourão

Assim, torna-se primordial a análise, no caso concreto, de cada hipótese de desoneração prevista nas leis orçamentárias anuais assim aprovadas, para avaliar se o Chefe do Executivo, titular da iniciativa legislativa em matéria orçamentária, nos termos do art. 165, *caput*, da CR/88, não estaria buscando autorização na lei orçamentária anual para realizar algum tipo de realocação orçamentária, fulminando de roldão o art. 165, § 8º, c/c o art. 167, VI, da CR/88, ao invés de realizar a devida abertura de crédito adicional, sujeito ao limite estabelecido na própria lei.

Na hipótese de configurar-se a alteração como sendo uma realocação orçamentária, não se oneraria o limite estabelecido para a abertura de crédito adicional, por ser uma técnica distinta que não acresce valor ao total da despesa autorizada. No entanto, frise-se, a LOA não pode conter a autorização legal para que se realizem realocações orçamentárias, uma vez que pelo princípio da exclusividade orçamentária as realocações devem ser autorizadas por lei específica.

Em suma, é possível se prever na lei orçamentária anual desonerações ao limite para a abertura de créditos adicionais, conquanto que tais desonerações se configurem em realocações orçamentárias autorizadas em leis específicas e não na LOA. Tal exigência se faz de modo a prestigiar princípios constitucionais proeminentes relativos à seriedade orçamentária, evitando-se sua desfiguração ao alvedrio do Poder Executivo. Por outro lado, em relação à concessão ilimitada de créditos, Machado Jr. e Heraldo Reis⁵ asseveram, *in verbis*:

Desse modo, a Lei 4.320 apenas regulamenta o ordenamento constitucional, com as seguintes coordenadas delimitadoras:

1ª – abrir créditos suplementares até determinada importância, que fica como uma faculdade do Executivo pedir e o Legislativo conceder; **o que o Executivo não pode pedir nem o Legislativo conceder são créditos ilimitados, porque para tanto estão incluídos na vedação do inciso VII do art. 167 da Constituição, segundo o qual é**

⁵ MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *Op cit.*



vedada a concessão de crédito ilimitado, isto é, aquele para o qual não se estabelece um teto certo e fixo em moeda nacional ou em percentual; [...] (Grifos nossos).

Como bem explanado por Caldas Furtado⁶, a Constituição da República, a Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/00 não estabeleceram normas detalhadas para a abertura de créditos suplementares. A fixação de um limite na lei orçamentária para tal procedimento fica a cargo de cada legislador.

Além disso, existe também uma lacuna nas normas jurídicas sobre a definição de concessão de créditos ilimitados. Fixar um limite de 100% para suplementar ou desonerar dotações específicas do limite estabelecido caracterizam créditos ilimitados? Tais procedimentos demonstram falta de organização e planejamento governamental?

Nesse sentido, esta Corte de Contas já se manifestou por meio de consultas, dentre as quais se destaca a Consulta nº 742.472, da lavra do Exmo. Conselheiro Wanderley Ávila, aprovada na sessão do Pleno de 7/5/2008, *verbis*:

Com estes fundamentos, e alicerçado nos princípios do planejamento e da transparência, respondo negativamente à primeira questão formulada, no sentido de que **não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro diploma legal no Município, admitir a abertura de créditos suplementares, sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no Orçamento.** (Grifos nossos).

Na esteira desse entendimento, o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal⁷ (Projeto de Lei iniciado no Senado de nº 175, que tramita em conjunto com os Projetos nº 229 e 248, todos de 2009) traz textualmente a limitação à abertura de créditos suplementares e a previsão para a realização de realocações orçamentárias previstas na CR/88 (inciso VI do art. 167), *verbis*:

Art. 47. Caso a LDO nada disponha sobre a **suplementação, transposição, remanejamento, transferência ou utilização das dotações, o texto da LOA poderá estabelecer limite que:**

I – seja inferior ou igual a vinte por cento da dotação específica aprovada para cada ação orçamentária;

II – seja superior ou igual a dez por cento da dotação específica aprovada para cada ação orçamentária.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá, **mediante decreto, transpor, remanejar, transferir** ou utilizar, total ou parcialmente, dotações orçamentárias aprovadas na LOA, em decorrência de modificações na estrutura de órgãos e entidades, bem como de alterações nas suas competências ou atribuições, **mantidos o valor total aprovado e a categoria programática, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por grupo da despesa e destinação dos recursos, bem como os classificadores auxiliares.** (Grifos nossos).

⁶ FURTADO, J. R. Caldas. *Op. Cit.* p. 85-86.

⁷ Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/80207.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2011.

Sendo assim, reafirme-se, a alteração do orçamento, no tocante a abertura de créditos suplementares, deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que possam vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

A Lei de Qualidade Fiscal, quando aprovada, será mais um balizador da conduta dos gestores públicos na elaboração das leis orçamentárias, firmando os pilares da LRF de ação responsável, planejada e transparente.

No entanto, diante das alegações da defesa, torna-se primordial a análise de cada hipótese de desoneração prevista na LOA municipal, de modo a avaliar se o Chefe do Executivo, a pretexto de desonerar o limite imposto de abertura de créditos adicionais, de fato autorizou, na LOA, a realização de alguma modalidade de realocação orçamentária.

Seguindo esse caminho, foram analisados os decretos municipais juntados aos autos referentes aos créditos suplementares abertos com base na previsão do parágrafo único do art. 4º da LOA, sendo apurados valores totais divergentes dos valores informados pelo defendente à fl. 36, conforme quadro resumo abaixo:

Quadro 2: Resumo dos decretos com dotações excluídas do cômputo do limite para abertura de créditos adicionais juntados pelo defendente

Decreto n°	Fls.	Alocações - R\$				Total de suplementações que não oneram o limite estabelecido na LOA segundo a defesa - R\$
		Pessoal e Encargos Sociais (Inciso I, Parágrafo Único, art. 4º da LOA)	Dívida Pública e Precatórios (Inciso II, Parágrafo Único, art. 4º da LOA)	Recursos Vinculados (Inciso III, Parágrafo Único, art. 4º da LOA)	Realocações (Inciso IV, Parágrafo Único, art. 4º da LOA)	
5.612	42				290.000,00	290.000,00
5.616	43				500.000,00	500.000,00
5.617	44			840.000,00		840.000,00
5.628	47	300.000,00				300.000,00
5.629	50 / 51				163.000,00	163.000,00
5.631	55 / 57			2.917.500,00		2.917.500,00
5.635	59			75.000,00		75.000,00
5.636	60 / 62				54.500,00	54.500,00
5.644	67 / 68	77.000,00				77.000,00
5.645	69 / 70				530.500,00	530.500,00
5.646	71			2.320.000,00		2.320.000,00
5.657	73/ 74				464.000,00	464.000,00



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

5.658	75			233.000,00		233.000,00
5.667	77	55.000,00				55.000,00
5.671	78				1.000.000,00	1.000.000,00
5.674	82 / 83			325.000,00		325.000,00
5.677	87	200.000,00				200.000,00
5.678	88 / 89				204.000,00	204.000,00
5.684	90 / 93				3.614.000,00	3.614.000,00
5.685	94 / 95	60.000,00				60.000,00
5.697	102 / 103			1.408.000,00		1.408.000,00
5.703	106		156.000,00			156.000,00
5.705	107 / 109				1.274.000,00	1.274.000,00
5.707	112 / 113	102.000,00				102.000,00
5.708	114 / 115			4.851.000,00		4.851.000,00
5.710	116 / 117				73.000,00	73.000,00
5.721	121 / 122			513.500,00		513.500,00
5.722	123 / 124				179.500,00	179.500,00
5.723	125 / 126	446.000,00				446.000,00
5.729	132				20.000,00	20.000,00
5.747	143 / 144			111.600,00		111.600,00
5.750	146 / 147				313.100,00	313.100,00
5.755	152 / 153	610.000,00				610.000,00
5.756	154 / 156				396.000,00	396.000,00
5.757	159				74.000,00	74.000,00
5.762	162 / 165	1.634.000,00				1.634.000,00
5.763	166 / 168				198.656,00	198.656,00
5.776	172 / 177	2.438.000,00				2.438.000,00
5.793	183		270.000,00			270.000,00
5.796	188 / 190			832.100,00		832.100,00
5.802	194 / 196			4.035.000,00		4.035.000,00
5.803	197 / 202	2.589.000,00				2.589.000,00
5.804	203			8.040,00		8.040,00
5.805	205 / 206	339.000,00				339.000,00
5.816	212 / 213				15.500,00	15.500,00
5.827	219 / 225	994.000,00				994.000,00



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

5.828	226 / 227			1.710.000,00		1.710.000,00
5.832	230 / 231				51.619,00	51.619,00
5.834	233		389.200,00			389.200,00
5.835	234				1.500,00	1.500,00
TOTAL		9.844.000,00	815.200,00	20.179.740,00	9.416.875,00	40.255.815,00

Ao analisar os Decretos ns. 5.612, 5.616, 5.629, 5.636, 5.645, 5.657, 5.671, 5.678, 5.684, 5.705, 5.710, 5.722, 5.729, 5.750, 5.756, 5.757, 5.763, 5.816, 5.832, 5.835, referentes ao inciso IV do parágrafo único do art. 4º da LOA, verifica-se que se tratam realmente de realocações orçamentárias, na modalidade transferência.

Quanto aos demais decretos juntados, verifica-se que os requisitos de realocações orçamentárias elencados no “Quadro 1” são de difícil identificação nos referidos decretos. Não foi identificada a ação volitiva do gestor e não há indícios de que o Executivo Municipal tenha redefinido ações de acordo com sua vontade. Os próprios decretos mencionam a abertura de créditos adicionais suplementares, visando a suprir reforços nas dotações orçamentárias. Dessa forma, conforme análise dos decretos anexados, constata-se que as alterações promovidas caracterizam-se como abertura de créditos adicionais.

Diante de todo exposto, conclui-se que o parágrafo único do art. 4º da Lei Orçamentária Municipal nº 2.256/2006, ao excluir o reforço das dotações do grupo de despesas com pessoal, encargos sociais, despesas de convênios, dívida pública e precatórios judiciais do limite estabelecido para a abertura de créditos suplementares, **está em desacordo com o princípio da exclusividade orçamentária e caracteriza abertura ilimitada de créditos.**

Dessa forma, **no caso concreto, o valor de R\$30.838.940,00**, referente aos decretos que abriram créditos suplementares com espeque nos incisos I, II e III do parágrafo único do art. 4º da LOA, **não deve ser excluído do limite previsto para a abertura de créditos.**

De outra forma, **o valor de R\$9.416.875,00**, referente às realocações, **deve ser excluído do limite previsto**, por não se caracterizar como abertura de crédito adicional.

Portanto, excluindo o valor de R\$9.416.875,00 do total de créditos suplementares abertos (R\$84.436.717,75), conclui-se que o valor da irregularidade de créditos abertos sem cobertura legal é de **R\$30.471.236,75**, não havendo, pois, como atenuar a presente irregularidade, uma vez que o **valor do crédito suplementar aberto sem cobertura legal já epigrafado, representou 7,58% da despesa total fixada, no valor de R\$402.105.000,00.**

Ressalta-se, por fim, 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.

2.2 Aplicações de Recursos no Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde



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

A unidade técnica em suas considerações, à fl. 14 (aplicação de recursos no ensino) e à fl. 15 (aplicação nas ações de saúde), apontou que o município apropriou em Outras Transferências de Convênio, rubricas 1721.99.00 e 2471.99.00, receitas decorrentes de convênio, no valor de R\$4.748.750,65, sem as devidas indicações das naturezas de suas aplicações e que seria necessária tal identificação para a convalidação dos índices apurados.

Às fls. 36 e 37, o defendente demonstrou os recursos dos convênios e a natureza de suas aplicações e observou também que as receitas não apresentaram nenhuma influência sobre a apuração dos gastos com saúde e educação.

De fato, como o demonstrativo enviado pelo defendente identificou a natureza dos convênios e que os mesmos não impactaram na apuração dos percentuais de **aplicações no ensino e na saúde**, respectivamente de **25,79% e 18,04%**, consideram-se sanadas as considerações inicialmente apontadas.

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\$30.471.236,75**, que representou **7,85% da despesa total fixada de R\$402.105.000,00**, em desacordo ao art. 167, V, da CR/88, ao art. 42 da Lei 4.320/64 e com a Súmula 77 deste Tribunal, que configura falha grave de responsabilidade do gestor, com as recomendações constantes na fundamentação, quanto à adoção de melhores práticas na gestão orçamentária. Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis, em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais pertinentes, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO TERRÃO:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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

Processo: 887752
Natureza: PEDIDO DE REEXAME
Recorrente: Sebastião de Barros Quintão, Prefeito do Município de Ipatinga em 2007
Processo referente: 749537, Prestação de Contas Municipal
Procuradores: Camila Drumond Andrade - OAB/MG 82.244, João Batista de Oliveira Filho - OAB/MG 20.180, Josiane Aparecida Viana Costa - OAB/MG 104.418, Paulo Henrique de Mattos Studart - OAB/MG 99.424, Thiago da Silva Santos de Moura - OAB/MG 30.726E, Bernardo Pessoa de Oliveira - OAB/MG 37.441E
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

PRIMEIRA CÂMARA – 23/6/2020

PEDIDO DE REEXAME. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM COBERTURA LEGAL. NÃO COMPROMETIDO O EQUILÍBRIO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXERCÍCIO. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECURSO PROVIDO.

A gestão dos recursos públicos deve ser analisada sistematicamente, ou seja, constatada a abertura de créditos suplementares, sem cobertura legal, há que se fazer uma análise da execução orçamentária.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por maioria de votos, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto divergente do Conselheiro José Alves Viana, em:

- I) conhecer, preliminarmente, do presente recurso;
- II) dar provimento ao presente pedido de reexame, no mérito, emitindo-se parecer prévio pela aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Ipatinga, relativas ao exercício de 2007, tendo em vista que o montante das despesas empenhadas, no valor de R\$350.283.488,86, foi inferior ao montante dos créditos autorizados no exercício, no valor de R\$402.105.000,00, evidenciando o cumprimento do disposto no art. 59 da Lei Federal 4.320 de 1964, e permitindo concluir que a infringência ao disposto no art. 42 não comprometeu o equilíbrio da execução orçamentária no exercício;
- III) recomendar ao Chefe do Poder Executivo que, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária, observe a Consulta TCEMG n. 742472 e ao Poder Legislativo que

IV) determinar, após as medidas pertinentes à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente José Alves Viana. Vencido, no mérito, o Relator.

Presente à sessão a Subprocuradora-Geral Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 23 de junho de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente e Prolator do Voto Vencedor

DURVAL ÂNGELO
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 23/6/2020

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Reexame apresentado pelo Sr. Sebastião de Barros Quintão, Prefeito do Município de Ipatinga no exercício de 2007, objetivando modificar o parecer prévio pela rejeição das contas, emitido pela Primeira Câmara, na sessão de 04/12/2012, nos autos da Prestação de Contas n. 749.537, em razão de créditos suplementares abertos sem cobertura legal, no montante de R\$ 30.471.236,75, em descumprimento ao disposto no art. 167, V, da Constituição da República e no art. 42 da Lei 4.320/64 (Notas Taquigráficas às fls. 264/279 dos autos de n. 749.537).

O gestor alega, em síntese, que todas as suplementações orçamentárias realizadas em 2007 foram autorizadas pela LOA, Lei n. 2.256/2006, cujo art. 4º estabeleceu o percentual de 5% para a suplementação.

Argumenta que o Poder Legislativo autorizou o Executivo municipal a abrir créditos suplementares em situações específicas, asseverando que “em regra não haveria alteração do valor global do orçamento”, e aduz que não é ilegal excluir do percentual de 5% as despesas indicadas nos incisos do parágrafo único do art. 4º, visto que não se trata de alterações nas rubricas orçamentárias, mas de cancelamento e realocação de dotações.

Argumenta, ainda, que o art. 40 e seguintes da Lei n. 4.320/64, que tratam da abertura de créditos adicionais, não exigem que seja fixado um limite percentual.

A Unidade Técnica examinou as razões recursais, destacando que, embora correta a previsão de abertura de créditos adicionais no montante de 5% do total da despesa consignada na LOA, é irregular a exclusão de alguns grupos de despesas do limite fixado para abertura dos créditos suplementares, concluindo pela manutenção do parecer prévio emitido nos autos da Prestação de Contas n. 749.537.

O Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer às fls. 20/21, opinou pelo provimento do pedido de reexame, para modificar o parecer prévio de rejeição para aprovação das contas com ressalvas, nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, por considerar que não poderia o destinatário do parecer prévio – o Legislativo municipal –, que aprovou a Lei Orçamentária com a “desoneração” questionada, considerar irregulares seus dispositivos e as condutas neles fundamentadas. Entendeu, ainda, o Ministério Público que rejeitar as contas representaria afronta à segurança jurídica, uma vez que no exercício de 2007 este Tribunal não distinguia “realocações orçamentárias” de “créditos suplementares por anulação de dotações”.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar de Admissibilidade

O Pedido de Reexame é próprio, pois se refere a parecer prévio emitido por este Tribunal, e foi formulado por parte legítima, tempestivamente, consoante certidão à fl. 21, estando atendidos,

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Admito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Também admito.

ADMITIDO.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Mérito

O recorrente não trouxe novos argumentos, capazes de justificar o apontamento que levou à rejeição das contas, limitando-se a repetir as alegações apresentadas em sede de defesa nos autos da Prestação de Contas n. 749.537.

Assim, cabe reexaminar as razões que fundamentaram o parecer emitido pelo Colegiado da Primeira Câmara.

Como destacou com propriedade o representante do Ministério Público junto ao Tribunal, em seu parecer à fl. 21, “a principal questão a ser enfrentada neste recurso é a validade do parágrafo único do art. 4º da Lei Municipal n. 2.256/2006”.

De fato, os créditos suplementares sem cobertura legal identificados por este Tribunal e que deram causa à rejeição das contas tiveram como fundamento esse dispositivo, razão pela qual faz-se necessário verificar se tal comando atende aos princípios orçamentários e à legislação de regência.

A Constituição da República prevê a possibilidade de a própria lei orçamentária municipal autorizar a abertura de créditos suplementares, mas estabeleceu nos incisos VI e VII do art. 167, respectivamente, que são vedados “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa” e “a concessão ou utilização de créditos ilimitados”.

Este Tribunal, por sua vez, ao responder à Consulta n. 742472/2008, consignou o entendimento de que não pode a lei orçamentária ou mesmo outro diploma legal editado pelo Município admitir a abertura de créditos suplementares sem indicar o percentual sobre a receita orçada, limitado à suplementação de dotações previstas no Orçamento.

Verifica-se do exame dos autos que a Lei Orçamentária Anual n. 2.256/2006 (LOA) fixou, em seu art. 4º, *caput*, o percentual de 5% do total das despesas fixadas para abertura de créditos suplementares, o que evidencia conduta alinhada às determinações legais.

Contudo, o parágrafo único do art. 4º da mesma lei regulamentou que não comporiam o cálculo dos 5% os créditos adicionais suplementares destinados a atender: “I - insuficiência de dotações do grupo de natureza 1 - Pessoal e Encargos Sociais, mediante a utilização de recursos oriundos de anulação de despesas consignadas nesse mesmo grupo; II - pagamento de despesas decorrentes de precatórios judiciais, amortização, juros e encargos da dívida do Município; III - realização de despesas com recursos vinculados por transferências voluntárias decorrentes de

Vale registrar que a LOA pode prever desonerações do limite fixado para a suplementação, desde que configurem realocações orçamentárias, que, destaque, exigem autorização em lei específica.

E ainda que se considerasse válido o parágrafo único do art. 4º da LOA, estaria violado o princípio orçamentário da exclusividade e caracterizada a abertura de créditos ilimitados no exercício, porquanto, como demonstrado no parecer prévio questionado, vários dos decretos arrolados às fls. 42/236 dos autos de n. 749.537 configuram – em essência – remanejamentos, transferências e transposições, em vez de abertura de créditos suplementares, como nominalmente afirmam, haja vista que foram alterados o órgão, a unidade orçamentária, a subunidade, o programa, a ação ou a categoria econômica da ação.

Quanto à alegação do recorrente de que, na prática, houve cancelamento e realocação de dotações, o Relator do Processo de Prestação de Contas, Conselheiro Licurgo Mourão, em sua bem lançada proposta de voto, analisou detalhadamente os decretos cujas dotações foram excluídas do cômputo do limite autorizado na LOA, demonstrando que se alguns desses decretos “tratam realmente de realocações orçamentárias, na modalidade transferência”, outros não podem ser assim enquadrados, visto que “os próprios decretos mencionam a abertura de créditos adicionais suplementares, visando a suprir reforços nas dotações orçamentárias” (fl. 278 do processo n. 749537).

O procedimento de não incluir no cômputo do percentual de 5% das despesas fixadas os créditos suplementares abertos com base nos incisos I, II e III do parágrafo único do art. 4º da LOA e que não apresentam as características para serem tratados como “realocações orçamentárias” configurou a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, em desacordo com o disposto no art. 167, V, da Constituição da República e no art. 42 da Lei n. 4.320/64, além da concessão de créditos ilimitados.

Assim, excluídos os decretos referentes a realocações (R\$ 9.416.875,00), que não caracterizaram abertura de crédito adicional, ficou evidenciada a abertura de crédito sem amparo legal no valor de R\$ 30.471.236,75.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, conheço do recurso e, no mérito, nego provimento ao pedido de reexame interposto pelo Sr. Sebastião de Barros Quintão, Prefeito do Município de Ipatinga em 2007, mantendo o parecer prévio emitido pela Primeira Câmara nos autos de n. 749.537, Prestação de Contas do Executivo Municipal do exercício de 2014, pela rejeição das contas, com fundamento no disposto no art. 45, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal e do art. 240, inciso III, do Regimento Interno desta Corte.

Recomendo ao Chefe do Poder Executivo que, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária, observe a Consulta TCEMG n. 742472 e ao Poder Legislativo que verifique se foi estabelecido um limite e/ou percentual para abertura de créditos suplementares, ao discutir e votar o mencionado projeto.

Após as medidas pertinentes à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Peço máxima vênia para divergir do eminente Relator, destacando que, em consonância com o entendimento já consolidado dessa Câmara, a gestão dos recursos públicos deve ser analisada sistematicamente, ou seja, constatada a abertura de créditos suplementares, sem cobertura legal, há que se fazer uma análise da execução orçamentária. Nesse sentido, compulsando a prestação de contas n. 749537, apensada aos presentes autos, verifico na análise do órgão técnico constante às fls. 12, item 1.3 “Créditos Disponíveis”, que o montante das despesas empenhadas de R\$350.283.488,86, foi inferior ao montante dos créditos autorizados no exercício, R\$402.105.000,00 evidenciando o cumprimento do disposto no art. 59 da Lei Federal 4.320 de 1964. Tal ocorrência me permite concluir que a infringência ao disposto no art. 42 não comprometeu o equilíbrio da execução orçamentária no exercício, razão pela qual, dou provimento ao presente pedido de reexame e voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Ipatinga, relativas ao exercício de 2007.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pela ordem, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, analisando as considerações que Vossa Excelência faz, e o faz de maneira muito equilibrada e correta, tendo a visão sistêmica desta prestação de contas, nesse caso vou modificar o meu voto e vou acompanhar a divergência inaugurada por Vossa Excelência.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Eu gostaria de esclarecer, que não foi só esta questão do montante, foi irregular também a exclusão de alguns grupos de despesas do limite fixado para crédito. Então, eu acho que essa exclusão de alguns itens, ela tem uma gravidade muito maior do que meramente dos valores.

Mantenho o meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA, QUE FOI ENCAMPADO PELO CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO. VENCIDO O CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL CRISTINA ANDRADE MELO.)

[PEDIDO DE REEXAME N. 887.752

Recorrente: Sebastião de Barros Quintão, Prefeito do Município de Ipatinga em 2007
Processo referente: Prestação de Contas Municipal n. 749.537
Exercício: 2007
Procuradores: João Batista de Oliveira Filho, OAB/MG 20.180; Camila Drumond Andrade, OAB/MG 82.244; e Paulo Henrique de Mattos Studart, OAB/MG 99.424
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO]

I – RELATÓRIO

[Trata-se de Pedido de Reexame apresentado pelo Sr. Sebastião de Barros Quintão, Prefeito do Município de Ipatinga no exercício de 2007, objetivando modificar o parecer prévio pela rejeição das contas, emitido pela Primeira Câmara, na sessão de 04/12/2012, nos autos da Prestação de Contas n. 749.537, em razão de créditos suplementares abertos sem cobertura legal, no montante de R\$ 30.471.236,75, em descumprimento ao disposto no art. 167, V, da Constituição da República e no art. 42 da Lei 4.320/64 (Notas Taquigráficas às fls. 264/279 dos autos de n. 749.537).

O gestor alega, em síntese, que todas as suplementações orçamentárias realizadas em 2007 foram autorizadas pela LOA, Lei n. 2.256/2006, cujo art. 4º estabeleceu o percentual de 5% para a suplementação.

Argumenta que o Poder Legislativo autorizou o Executivo municipal a abrir créditos suplementares em situações específicas, asseverando que “em regra não haveria alteração do valor global do orçamento”, e aduz que não é ilegal excluir do percentual de 5% as despesas indicadas nos incisos do parágrafo único do art. 4º, visto que não se trata de alterações nas rubricas orçamentárias, mas de cancelamento e realocação de dotações.

Argumenta, ainda, que o art. 40 e seguintes da Lei n. 4.320/64, que tratam da abertura de créditos adicionais, não exigem que seja fixado um limite percentual.

A Unidade Técnica examinou as razões recursais, destacando que, embora correta a previsão de abertura de créditos adicionais no montante de 5% do total da despesa consignada na LOA, é irregular a exclusão de alguns grupos de despesas do limite fixado para abertura dos créditos suplementares, concluindo pela manutenção do parecer prévio emitido nos autos da Prestação de Contas n. 749.537.

O Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer às fls. 20/21, opinou pelo provimento do pedido de reexame, para modificar o parecer prévio de rejeição para aprovação das contas com ressalvas, nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, por considerar que não poderia o destinatário do parecer prévio – o Legislativo municipal –, que aprovou a Lei Orçamentária com a “desoneração” questionada, considerar irregulares seus dispositivos e as condutas neles fundamentadas. Entendeu, ainda, o Ministério Público que rejeitar as contas

representaria afronta à segurança jurídica, uma vez que no exercício de 2007 este Tribunal não distinguia “realocações orçamentárias” de “créditos suplementares por anulação de dotações”.

Tribunal de Contas, 25 de maio de 2020.

Durval Ângelo
Conselheiro Relator
(assinado digitalmente)

PAUTA 1ª CÂMARA

Sessão de _/ _/ _

TCE



1



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
7ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



PROCESSO N.º 887752
NATUREZA: PEDIDO DE REEXAME
ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Ipatinga
SIGNATÁRIO: Sebastião de Barros Quintão
EXERCÍCIO: 2013
Ref. Autos n.º: 749537 - Prestação de Contas Municipal de 2007

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Sebastião de Barros Quintino, Prefeito Municipal à época, contra a decisão proferida em 04/12/2012 pela Primeira Câmara desta Corte de Contas (fls. 264 a 279 dos autos n.º 749537), que determinou a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das Contas, relativas ao exercício 2007.

Inconformado com a referida decisão, o Requerente, às fl. 01 a 04, alega, em síntese, que: 1) Não há que se falar que a exclusão das despesas previstas nos incisos do parágrafo único do artigo 4º do limite de suplementação de 5% da LOA, haja vista a Lei 4.320/64 não exige fixação da limitação percentual em seus artigos 40 e seguintes, que tratam da abertura de Créditos Adicionais; 2) não houve autorização para abertura de créditos suplementares ilimitados; 3) os decretos utilizados para a abertura de créditos adicionais expedidos com fundamento nos incisos I, II e IV do parágrafo único do art. 4º da LOA, tratam-se apenas de cancelamentos de dotações para serem alocadas em outras; 4) quanto aos decretos de abertura de créditos adicionais emitidos com base no inciso III do parágrafo único do art. 4º da LOA, as despesas estariam limitadas ao valor dos Convênios firmados; 5) requer a revisão do parecer a fim de considerar legítimas todas as despesas realizadas mediante suplementação orçamentária com fundamento no artigo 4º da LOA; e, 6) requer a reforma integral do Parecer Prévio pela aprovação das contas.

À f. 09, o Relator determinou o encaminhamento dos presentes autos a esta Unidade Técnica para manifestação acerca dos elementos trazidos pelo Requerente.

É o relatório.



Créditos suplementares

A Constituição da República Federativa do Brasil trata dos créditos suplementares nos artigos 165/166 e traça os requisitos para sua autorização. Eis os preceptivos constitucionais:

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. 166

(...)

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

(g.n.)

Segundo o texto constitucional os créditos deverão ser autorizados por meio de lei prévia e específica. Ademais, o administrador público está adstrito a agir apenas em observância às normas legais e constitucionais.

Urge salientar que crédito suplementar é espécie do gênero *créditos adicionais*. Eis o conceito trazido pela Lei nº 4.320/64, *in verbis*:

Art. 40. São créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

(...)

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

(g.n.)

Nesse quadrante, conforme expresso na CF/88, bem se nota que a própria lei orçamentária pode conter a autorização para a abertura de créditos suplementares.

Por isso, diante dos dispositivos constitucionais e legais citados, é possível a fixação, na lei orçamentária anual, de um limite – geralmente fixado em percentual sobre a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
7ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



receita orçada – para abertura dos créditos adicionais. A abertura deve se dar, neste caso, por meio de decreto, com a indicação dos recursos disponíveis para acorrer à despesa, além de exposição justificativa.

Sendo assim, a previsão legal de abertura de créditos adicionais no montante de 5% do total da despesa consignada na LOA é conduta correta.

Contudo, as leis orçamentárias que autorizam a abertura de créditos suplementares e incluem dispositivos que desoneram indistintamente determinados grupos de despesas, como por exemplo: Pessoal, Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, entre outros, independentemente de limite, contrariam o princípio da exclusividade e o da vedação à concessão de créditos ilimitados, tratados no § 8º do art. 165, c/c inciso VII do art. 167 da CR/88; o § 4º do art. 5.º da Lei Complementar n. 101/00 e, ainda, com o art. 7º da Lei 4.320/64.

No entanto, tais desonerações são possíveis de acontecer desde que correspondam ao conceito técnico de realocação orçamentária, seja como remanejamento, transposição ou transferência.

A abertura de créditos adicionais e a realização de realocações orçamentárias são procedimentos distintos que alteram a lei orçamentária. A abertura de créditos adicionais foi instituída pela Lei nº 4.320/64, enquanto que as realocações orçamentárias foram instituídas por meio do inciso VI do art. 167 da CR/88.

Dessa forma, os créditos adicionais devem ser utilizados quando houver necessidade de reforçar as dotações que se apresentem, ao longo da execução orçamentária, insuficientes ou não previstas no orçamento, e deverão ter prévia autorização legal, com exceção do crédito extraordinário, bem como a existência de recursos disponíveis, conforme estabelece a Lei nº 4.320/64, e as realocações orçamentárias devem ser utilizadas para suprir novas prioridades para gestão governamental e dependem de prévia autorização em lei específica, bem como não acrescem valores ao total da despesa autorizada.

Conforme apuração de fls. 260 a 262(Processo 749537), todos os decretos foram analisados com base na previsão do parágrafo único do art.4º da LOA, concluindo que o valor da irregularidade de créditos suplementares abertos sem cobertura legal é de R\$30.471.236,75.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
7ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Cabe registrar que os argumentos expendidos pelo Recorrente nestes autos foram os mesmos utilizados quando da apresentação de defesa no Processo de Prestação de Contas Municipal n.º 749537, sem acréscimo de informação com o condão de regularizar a irregularidade apurada, que, no entendimento da eg. Primeira Câmara, ensejou na rejeição das contas municipais.

Conclusão

Por todo o exposto, somos, s.m.j., pela manutenção da decisão recorrida.

À consideração superior.

7ª CFM, aos 21/05/2013.

Cláudia de Ávila Pinto Coelho Fagundes
Inspetor de Controle Externo
TC 1542-1

De acordo. / /

Paulo Fernando Lobato de Mello Filho
Coordenador de Área
TC 1338-0