

**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS
PARECER CONTAS MUNICIPAIS
EXERCÍCIO 2014**

RELATÓRIO

Cuidam os autos do processo de análise do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) sobre as contas do Poder Executivo relativas ao exercício de 2014, para julgamento pela Câmara na forma preconizada nos arts. 199 e 200 do Regimento Interno, observadas as disposições da Portaria nº 13/2018.

Antes do parecer ser submetido à apreciação por esta Comissão, a Mesa Diretora editou a Portaria nº 13/2018, para regular os procedimentos não contemplados na Lei Orgânica e no Regimento Interno, visando a garantia do pleno cumprimento dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Desta forma, a Comissão de Orçamento e Tomada de Contas recebeu o processo em 09.05.2018 e, após leitura e análise do parecer, determinou a intimação do gestor responsável à época e ex-prefeito, Paulo Augusto Malta Moreira, que foi devidamente notificado em 14.05.2018.

Conclui o parecer prévio do TCE-MG pela rejeição das contas, considerando que no exercício de 2014 foram abertos créditos adicionais especiais sem cobertura legal no importe de R\$ 2.302.572,81 (dois milhões, trezentos e dois mil, quinhentos e setenta e dois reais e oitenta e um centavos), o que configuraria descumprimento do art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64 e 167, II e V, da Constituição da República.

Em sua defesa (fls. 103/112), o ex-prefeito anexou documentos (fls. 113/181), alegando, em síntese, que não houve inobservância do limite de suplementação previsto na Lei Orçamentária, e que as leis que abriram crédito adicional especial foram devidamente apreciadas e aprovadas pela Câmara, o que afasta a hipótese de má-fé ou dolo. Pugnou pela oitiva de 4 (quatro) testemunhas.

Parecer da Assessoria Técnica da Câmara (fls. 186/191), mediante requerimento desta Comissão (fls. 181), pontuou que:

I – a Constituição da República veda a autorização para a abertura de créditos orçamentários sem a fixação de limites (art. 167, VII);

II – as Leis Municipais n^{os}: 3.834, 3.837, 3.847, 3.848, 3.854, 3.862, 3.886, 3.894, 3.900, 3.903 e 3.923, todas de 2014, autorizaram a abertura de crédito adicional especial e também continham autorização para abertura de créditos suplementares sem fixar limites legais;

III – a Lei Orçamentária Anual continha prévia e expressa autorização para abertura de crédito suplementar no importe de 10,0%, majorado para 20,0% ao longo do exercício;

IV – o montante de créditos suplementares abertos em 2014, com base na Lei Orçamentária Anual, apurado pelo Tribunal, totalizou R\$ 36.722.064,86 (trinta e seis milhões, setecentos e vinte e dois mil, sessenta e quatro reais e oitenta e seis centavos);

V – o valor das suplementações efetivadas com base na LOA, acrescido do valor das suplementações tidas por irregulares (R\$ 2.302.572,81), totalizam o valor de R\$ 39.024.637,67 (trinta e nove milhões, vinte e quatro mil, seiscentos e trinta e sete reais e sessenta e sete centavos), importe inferior ao total autorizado pela LOA (R\$ 56.463.560,02).

Nos termos da Portaria n^o 13/2018, art. 4^o, foi designada a audiência para oitiva do ex-prefeito e das testemunhas arroladas pela defesa, audiência que foi agendada inicialmente para a data de 06.06.2018, sendo redesignada, em comum acordo com o ex-prefeito, para a data de 05.06.2018, às 14h.

Aplicando subsidiariamente o Código de Processo Civil (art. 455, § 4^o), não obstante a responsabilidade do ex-prefeito em trazer testemunhas independentemente de intimação (art. 4^o, § 2^o, da Portaria n^o 13/2018), a Comissão deliberou pelo envio de ofício ao Chefe do Poder Executivo, requisitando os servidores públicos arrolados como testemunhas, em respeito à independência e harmonia entre os Poderes.

Registre-se que na audiência de oitiva, o ex-prefeito foi novamente cientificado do seu direito de se fazer assistir por advogado, oportunidade na qual declinou do benefício constitucional, argumentando possuir habilitação técnica para tanto, dada sua condição de advogado.

Foram colhidos os depoimentos do gestor responsável, Paulo Augusto Malta Moreira, e das testemunhas: José Mauro Raimundi, ex-vereador, e os servidores do Executivo: Luciana de Assis Teixeira Lisardo, Consolação de Freitas Silva Paula e André Luís Nunes Santos.

Os depoimentos foram gravados e arquivados em mídia digital, parte integrante da ata.

Foram anexadas no processo cópia das atas das reuniões plenárias da Câmara em que foram aprovados os Projetos de Lei que dispunham sobre a abertura de crédito adicional especial no exercício de 2014, conforme requerimento da defesa apresentado em audiência.

As alegações finais foram protocoladas em 14/06/2018, destacando que todos os créditos especiais abertos no exercício de 2014 foram previamente autorizados por leis regularmente aprovadas pela Câmara, e que não foi ultrapassado o limite para suplementação de dotações fixado para o exercício (fls. 250/262).

É, em síntese, o relatório do processo.

PRELIMINARMENTE

Da Aplicação da Lei Federal nº 13.655/2018

Em audiência de instrução, a defesa pugnou pela aplicação ao presente caso das disposições da Lei Federal nº 13.655, de 25.04.2018, que alterou o Decreto-Lei nº 4.657, de 04.09.1942, instituindo novos regramentos aplicáveis aos procedimentos administrativos, judiciais e de controle.

A Lei em referência entrou em vigor com sua publicação, ocorrida no Diário Oficial da União em 26.04.2018, e o processo de análise das contas teve início em 07.05.2018, com leitura do parecer prévio no Plenário, conforme ata de fls. 01/02.

O art. 6º do Decreto-Lei nº 4.657/42, denominado de “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”, e, portanto, aplicável em qualquer processo judicial ou administrativo no Brasil, determina que “a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”,

Entendemos, assim, que com a publicação da Lei 13.655/2018, ocorrida antes mesmo do início do curso do presente processo, as novas disposições do Decreto-Lei nº 4.657/42 devem ser aplicadas ao presente caso em todas as fases, em respeito ao princípio da legalidade e da segurança jurídica.

Salientamos, por oportuno, que deve o Plenário da Câmara, em questão de ordem, deliberar previamente, antes da votação, sobre a aplicação da norma, por entender que referida decisão escapa ao poder decisório desta Comissão. Porém, o presente parecer leva em consideração as determinações do Decreto-Lei 4.657/42, já que se trata de norma vigente.

MÉRITO

Compete à Câmara de vereadores, na forma determinada pela Constituição da República e Lei Orgânica do Município, apreciar e julgar as contas do Município, com base em parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado.

O processo das contas do Município do ano de 2014 foi autuado no TCE-MG sob o nº **965889**, com acórdão proferido em 08.02.2018, com a seguinte ementa:

PEDIDO DE REEXAME. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. ABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS SEM COBERTURA LEGAL. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS PRESTADAS. A Segunda Câmara deste Tribunal já pacificou entendimento no sentido de que Créditos Especiais abertos sem a devida cobertura legal ensejam rejeição das contas – não sendo cabível a verificação do comprometimento ou não da execução orçamentária no exercício exatamente pelo fato de que esse tipo de despesa não tem, originalmente, previsão orçamentária. (TCE-MG, Segunda Câmara, Relator Conselheiro José Alves Vianna, j. 08.02.2018)

Concluiu o Relator pela rejeição das contas, com a seguinte conclusão:

“Isto posto, concluo que **foram abertos Créditos Especiais sem cobertura legal no montante de R\$2.302.572,81**, evidenciando o descumprimento do disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64, bem como a vedação expressa no art. 167, II e V, da Constituição Federal.

III - CONCLUSÃO

Pelas razões assentadas, **nego provimento ao presente Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. Paulo Augusto Malta Moreira, Prefeito do Município de Ponte Nova no exercício financeiro de 2014, e, com fulcro no art. 45, inciso I, da Lei Complementar nº 102/2008, mantenho a emissão de parecer prévio pela

rejeição das contas prestadas, à vista do descumprimento do disposto nos artigos 42 da Lei Federal nº 4.320/64 e 167, incisos II e V, da Constituição da República.” (os destaques constam do original)

A partir do fundamento da decisão, temos que o parecer para rejeição das contas se deu sob o argumento de suposta abertura de crédito adicional especial sem lei autorizativa.

Entende o Tribunal de Contas que os créditos adicionais especiais não integram o orçamento e que, por isso, devem ser abertos e executados (realizados) no limite fixado na própria lei. Eventuais acréscimos para cobrir insuficiência de recursos exige a abertura de crédito adicional suplementar, autorizado por lei específica, não podendo o gestor se valer do crédito previamente autorizado na Lei Orçamentária Anual.

No dizer do órgão de controle (consulta 712.258), “O crédito especial não se integra ao orçamento, mas à execução orçamentária”, e “a suplementação que está contida na Lei Orçamentária não se aplica aos créditos especiais.”

Analisando a documentação, a premissa adotada pelo Tribunal de que não há lei autorizativa não se confirma. Pelo menos, para todos os créditos adicionais especiais abertos no ano de 2014, conforme se verifica da relação de leis e decretos constantes do próprio parecer do TCE-MG (fl. 53), houve de fato a aprovação da Lei pela Câmara Municipal, em processo legislativo regular.

Conforme vasta doutrina e nos termos da própria Lei Federal nº 4.320/64, o crédito especial ocorre quando não há previsão de dotação para a realização de determinada despesa. Este instrumento viabiliza a criação de novo item de despesa, sendo autorizado por lei específica e aberto por decreto do Poder Executivo. Caso a lei de autorização seja promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

O art. 167, § 2º, da Constituição da República, ao estabelecer que o crédito especial autorizado ao final do exercício e não utilizado, pode ser reaberto no exercício

seguinte e se incorpora ao respectivo orçamento, é, ao nosso ver, a constatação inequívoca do erro da premissa adotada pelo Tribunal.

É que, se o crédito adicional especial autorizado no final de um exercício, na hipótese e limites do § 2º do art. 167 da CR se incorporará ao orçamento do exercício seguinte, por razões lógicas, se aberto no exercício corrente em que foi autorizado, ele também integra o orçamento.

E tal assertiva não decorre exclusivamente da interpretação do § 2º do art. 167 da Constituição, mas dos próprios princípios inerentes ao orçamento público e da sistemática prevista na legislação quanto às fontes para sua abertura.

Conforme doutrina, o orçamento público está afeto aos seguintes princípios: unidade, totalidade, universalidade, anualidade (periodicidade), especificação (discriminação), equilíbrio, legalidade, publicidade, objetividade e exatidão. Os princípios orçamentários são premissas a serem observadas na concepção da proposta orçamentária. Entre estes, para análise do presente caso, devem ser destacados:

- **Unidade:** o orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro. Dessa forma integrado, é possível obter eficazmente um retrato geral das finanças públicas e, o mais importante, permite-se ao Poder Legislativo o controle racional e direto das operações financeiras de responsabilidade do Executivo. São evidências do cumprimento deste princípio, o fato de que apenas um único orçamento é examinado, aprovado e homologado. Além disso, tem-se um caixa único e uma única contabilidade. O princípio da unidade é respaldado legalmente por meio do art. 2º da Lei 4.320/64 e pelo § 5º do art. 165 da CF 88.

- **Totalidade:** o princípio da totalidade visa a permitir a coexistência de múltiplos orçamentos que, entretanto, devem sofrer consolidação, de forma a permitir uma visão geral do conjunto das finanças públicas. A Constituição de 1988 trouxe melhor entendimento para a questão ao precisar a composição do orçamento anual que passará a ser integrado pelas seguintes partes: a) orçamento fiscal; b) orçamento da seguridade

social e c) orçamento de investimentos das estatais. Este modelo, em linhas gerais segue o princípio da totalidade.

- **Universalidade:** princípio pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado. Indispensável para o controle parlamentar, pois possibilita : a) conhecer *a priori* todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para respectiva arrecadação e realização; b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e de despesa sem prévia autorização Legislativa; c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança de tributos estritamente necessários para atendê-las. (arts. 2º e 3º da Lei Federal nº 4.320/64).

- **Equilíbrio:** princípio clássico que tem merecido maior atenção, mesmo fora do âmbito específico do orçamento, pautado nos ideais liberais dos economistas clássicos (Smith, Say, Ricardo). O keynesianismo (a partir dos anos 30) tornou-se uma contraposição ao princípio do orçamento equilibrado, justificando a intervenção do governo nos períodos de recessão. Admitia-se o déficit (dívida) e seu financiamento. Em síntese, o que este princípio traduz é que no orçamento público deve haver equilíbrio financeiro entre receita e despesa.

A abertura de crédito adicional especial, na dicção do art. 43, caput e § 1º, da Lei Federal nº 4.320/64, tem por fonte de recurso (i) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (ii) o excesso de arrecadação; (iii) a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; e (iv) o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

Ora, a interpretação adotada pelo TCE-MG quanto aos créditos especiais, no sentido de que não se incorporam ao orçamento, para, com essa interpretação, afastar a possibilidade de suplementação, além de contrariar o entendimento extraído do art. 167, § 2º, da Constituição da República, contraria os princípios da unidade, da totalidade, da universalidade e do equilíbrio.

Imagine-se, por exemplo, o crédito adicional especial que tenha sido aberto tendo por fonte de recursos a anulação de dotações. Se o crédito especial não integra o orçamento, o que ocorrerá com o equilíbrio orçamentário?

Ainda no mesmo raciocínio: se a abertura do crédito adicional especial usar como fonte de recursos o superávit financeiro, o balanço orçamentário ficará desequilibrado?

Se não bastasse tudo isso, necessário registrar que em pesquisa em toda a **legislação municipal nos 10 (dez) anos anteriores ao exercício de 2014**, os créditos especiais autorizados e abertos nos respectivos exercícios foram objeto de suplementação da mesma forma que ocorreu em 2014, sem que isso implicasse o parecer do TCE-MG pela rejeição das contas anuais.

Nesse ponto, assiste razão à defesa ao alegar que houve por parte do TCE-MG mudança de entendimento, pois as contas do próprio ex-prefeito atinentes ao exercício de 2013 receberam parecer pela aprovação, não obstante tenha ocorrido suplementação de dotações criadas por crédito adicional especial, adotando como critério para suplementar o limite fixado na Lei Orçamentária Anual.

De qualquer forma e como já salientado, diferentemente do que entendeu o Tribunal, houve leis autorizativas para abertura dos créditos especiais listados às fls. 53. O que não consta das referidas normas é a determinação de limite específico para eventuais suplementações, o que tornaria a respectiva autorização contida nas próprias leis, em tese, inconstitucionais, por afronta ao art. 167, VII da Constituição.

Lado outro, em uma interpretação sistemática e adotando os princípios da unidade orçamentária e tendo em vista que os créditos adicionais abertos no exercício integram o próprio orçamento, necessário registrar que quando as leis que autorizaram a abertura de créditos adicionais especiais e também autorizaram, em seu próprio texto, as suplementações das respectivas dotações sem impor um limite, deve ser observado o limite já contido na LOA.

Em outras palavras, na ausência de um limite específico na lei de abertura do crédito adicional especial, por razões lógicas, deve ser respeitado os ditames da LOA, que no caso do exercício de 2014, foi de 20%.

Analisando o parecer do Tribunal de Contas, notadamente o quadro comparativo de créditos autorizados e executados, observamos que no exercício de 2014 foi autorizada a suplementação de dotações até o limite de 20,0% (vinte por cento), totalizando o montante de R\$ 56.463.560,02 (cinquenta e seis milhões, quatrocentos e sessenta e três mil, quinhentos e sessenta reais e dois centavos). Deste montante, o Município realizou suplementações no valor total de R\$ 36.722.064,86 (trinta e seis milhões, setecentos e vinte e dois mil, sessenta e quatro reais e oitenta e seis centavos).

Se somarmos ao valor dos créditos suplementares abertos em 2014 com base no limite fixado na LOA, o valor das suplementações dos créditos especiais apurados pelo Tribunal como irregulares, qual seja, R\$ 2.302.572,81 (dois milhões, trezentos e dois mil, quinhentos e setenta e dois reais e oitenta e um centavos), totalizaremos o valor de R\$ 39.024.637,67 (trinta e nove milhões, vinte e quatro mil, seiscentos e trinta e sete reais e sessenta e sete centavos).

Feitas tais considerações, necessário analisar os termos do Decreto-Lei nº 4.657/64, com as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 13.655/2018.

Em sua nova redação, o Decreto-Lei nº 4.657/64, entre outras disposições, determina que:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração

pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.”

Para dar cumprimento ao que determina o Decreto-Lei, esta Comissão leva em consideração que não houve a indicação no parecer prévio de descumprimento pelo ex-prefeito de quaisquer dos índices mínimos fixados pela Constituição para gastos com saúde e educação, inclusive FUNDEB; que não houve desrespeito aos limites de despesas com pessoal e de repasse à Câmara; que não há apontamento de desvio de recursos e aplicação indevida de verbas públicas.

Além disso, o fato apontado pelo Tribunal como fundamento para rejeição das contas diverge de decisões anteriores da própria Corte de Contas, não obstante já houvesse firmado entendimento de que créditos especiais não podem ser suplementados com base nos limites fixados na LOA desde 2004. Em outras palavras, embora o TCE-MG entenda que créditos adicionais especiais não integram o orçamento e por isso só podem ser suplementados por autorização constante em lei específica, esse entendimento não foi aplicado na análise das contas dos exercícios anteriores, inclusive do exercício de 2013, de responsabilidade também do ex-prefeito, Paulo Augusto Malta Moreira.

Em vista do exposto, esta Comissão, vencido o vereador José Gonçalves Osório Filho, é de parecer que as contas relativas ao exercício de 2014 devem ser aprovadas, mas, em respeito ao entendimento do TCE/MG de que as suplementações de créditos especiais dependem de lei específica, a aprovação deve ocorrer com ressalva, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo em anexo.

Ponte Nova, 20 de junho de 2018.

Sérgio Antônio de Moura

Hermano Luís dos Santos

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS