

PARECER PRÉVIO TC-042/2016 – PRIMEIRA CÂMARA

PROCESSO - TC-2760/2014 (APENSO: TC-1689/2013)
JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE DORES DO RIO PRETO
ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - PREFEITO
RESPONSÁVEL - CLÁUDIA MARTINS BASTOS

EMENTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2013 –
APROVAÇÃO – ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA:

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Dorés do Rio Preto, referente ao exercício de 2013, sob a responsabilidade da Senhora **Cláudia Martins Bastos**, Prefeita Municipal.

Foi a responsável citada nos termos do Relatório Técnico Contábil – RTC nº 422/2015 e da Instrução Técnica Inicial – ITI nº 2082/2015 (fl. 61), da Decisão Monocrática Preliminar – DECM nº 1929/2015, tendo apresentado justificativas e documentação que foram colacionadas às folhas 70/76.

Instada a se manifestar, a área técnica, através da 4ª Secretaria de Controle Externo, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 573/2016 (fls. 80/91), opinou pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **Rejeição das contas**.

O Ministério Público Especial de Contas, através do Procurador, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, nos termos do Parecer PPJC nº 664/2016, de fl. 95, acompanhou *in totum* o entendimento da área técnica.

Conforme regular distribuição vieram os autos a este Magistrado de Contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação a 1ª Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas, na forma do art. 29 do Regimento Interno, Resolução TC nº 261/2013.

É o sucinto relatório.

VOTO

Da análise dos autos, verifico que área técnica e o douto representante do *Parquet* de Contas opinaram pela rejeição das contas, tendo a 4ª Secretaria de Controle Externo se manifestado através da Instrução Técnica Conclusiva nº 573/2016, *verbis*:

[...]

5 CONCLUSÃO

Foi examinada a **Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de Dorés do Rio Preto**, exercício de 2013, formalizada de acordo com a Resolução TC nº 261/13 e alterações posteriores.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Dorés do Rio Preto, recomendando a REJEIÇÃO DAS CONTAS da Sra. Cláudia Martins Bastos, Prefeita Municipal durante o exercício de 2013, conforme dispõe o art. 80 da Lei Complementar nº 621/2012, em função de grave infração à norma constitucional.

Sugere-se ainda recomendar à Prefeita que se abstenha de incluir nos instrumentos de planejamento do município (leis) artigos que não guardem sintonia com a Constituição da República, em especial o art. 167 da Carta Magna. – grifei e negritei

O douto representante do Ministério Público Especial de Contas, por seu turno, manifestou-se através do Parecer PPJC nº 664/2016 (fl. 95), acompanhando *in totum* a área técnica.

Constato, ainda, que a subscritora da Instrução Técnica Conclusiva sugeriu o afastamento do indicativo de irregularidade contida no item 6.1, constante da Instrução Técnica Inicial nº 2082/2015, em razão do seu saneamento, bem como a manutenção do item 4.1, no que foi acompanhada pelo *Parquet* de Contas.

Quanto ao item, cujo afastamento foi sugerido pela área técnica, entendo que a análise procedida mostra-se adequada, razão pela qual a adoto como razão de decidir e **afasto a irregularidade constante do item 6.1 (Divergência entre o saldo do passivo financeiro apurado e o evidenciado no Balanço Patrimonial).**

Assim, compete a este Relator o enfrentamento de mérito do indicativo de irregularidade constante do item 4.1 da Instrução Técnica Inicial, cuja manutenção foi sugerida pela área técnica, com base na documentação constante dos autos, nas razões de defesa, bem como na legislação e jurisprudência aplicáveis, a saber:

1) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM COMPROVAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO LEGAL (item 4.1 do RTC Nº 422/2015 E 2.1 DA ITC Nº 573/2016).

Base Legal: artigo 167, inciso V, da Constituição Federal de 1988; artigos 42, e 85, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 45, parágrafo 2º, da Constituição Estadual.

Indica o subscritor do Relatório Técnico Contábil nº 422/2015 que foram abertos créditos adicionais suplementares, no montante de R\$ 11.683.028,74, sendo que a LOA autorizou somente R\$ 8.873.383,15, correspondente a 50% do orçamento de 2013, utilizando como fonte de recurso excesso de arrecadação e anulações de dotações, superando o limite autorizado em R\$ 2.809.645,59.

A responsável alegou, em síntese (fls. 70/73), o seguinte:

- A LOA/2013, Lei nº 757/2012 – instrumento legal regulador da execução do orçamento, resume-se numa peça deliberada pelo Poder Legislativo que autoriza ao Poder Executivo atuar dentro dos programas de governo, limitando a atuação do Prefeito quanto aos créditos adicionais, estes, no percentual de 50% do orçamento, subdividido por ente da esfera de governo.
- Não obstante, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO – Lei nº 751/2012**, em seu **art. 29, inciso II**, diz: **Fica o Poder Executivo autorizado**, nos termos da Constituição Federal, a: **(II) transpor, remanejar ou transferir recursos, SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, nos termos do inciso VI, do Art. 167, da Constituição Federal.**
- Ficou evidente no Art. 29 da LDO, que **o Poder Legislativo autorizou o Executivo a realizar transposição, remanejamento e transferência de recursos sem outras prévias autorizações legislativas, dentro do mesmo programa de governo ou entre programas distintos além do limite de remanejamento, como assegura a Constituição Federal em seu Art. 167, inciso VI, que veda esse remanejamento sem autorização legislativa somente de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro.**
- Pode-se observar nos relatórios agora juntados que dos remanejamentos orçamentários realizados que **R\$ 849.678,29 ocorreram por excesso de arrecadação e R\$ 684.217,37 ocorreram dentro do mesmo órgão e na mesma categoria de programação.**

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva sugeriu a manutenção da irregularidade, contra-argumentando, em síntese, o seguinte:

- Depreende-se do Art. 167 da Constituição Federal, que traz um inciso (V) sobre créditos adicionais e outro (VI) sobre alterações orçamentárias por transposição, remanejamento ou transferências, **que se trata de dois institutos diferentes, tendo a Lei nº 4.320/64, em seu Art. 41, definido o que são créditos adicionais, ficando, porém, sem definição o segundo instituto.**
- Vale ressaltar que a Constituição Federal, em seu Art. 165, § 8º, veda a inclusão, na Lei Orçamentária Anual - LOA, do remanejamento, transposição ou transferência de recursos, por se tratar de matéria estranha ao orçamento, tendo a União suprimido essa lacuna fazendo a especificação em sua LDO/2016 (Lei nº 13.242/2015), conforme o Art. 52.
- A LDO de 2013 do Município, ao autorizar o Poder Executivo a transpor, remanejar ou transferir recursos sem prévia autorização legislativa, vai contra a Constituição da República, Art. 167, VI, que veda tal procedimento, ressalvando-se, entretanto, que a LDO não foi objeto de arguição de inconstitucionalidade por este Tribunal.
- A LDO – Lei nº 751/2012 **não definiu o que seja remanejamento, transposição e transferência, ficando sem sustentação qualquer abertura de crédito sob tal manto.**

A Lei nº 4.320/64, em seu Art. 41, classifica os créditos adicionais em **suplementares, especiais e extraordinários, prevendo, para todos eles, a utilização de recursos provenientes de anulações parciais ou totais de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei (Art. 43, § 1º, inciso III), e exigindo autorização legislativa, com expedição de decreto para os suplementares e especiais (Art. 42).**

A Constituição Federal de 1988, por seu turno, inovou, ao acrescentar, em seu Art. 167, o inciso VI, dispositivo sobre **transposição, remanejamento ou transferência de recursos, vedando sua prática, entre uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro**, após vedar (inciso V), a abertura de crédito suplementar ou especial sem autorização legislativa, e sem indicação dos recursos correspondentes, encampando os termos do dispositivo da Lei nº 4.320/64.

Verifico das transcrições, de fls. 71/72, que **o Poder Legislativo, através da LOA e da LDO/2013, autorizou o Executivo a abrir créditos adicionais de 50% do orçamento geral do Município**, dando a mesma autorização ao Fundo Municipal de Saúde, ao Instituto de Previdência e ao Poder Legislativo (LOA), **bem como autorizou a transpor, remanejar ou transferir recursos sem prévia autorização legislativa, nos termos do inciso VI, do Art. 167, da Constituição Federal.**

Dessa forma, entendo que a autorização legislativa existiu, tanto para abertura de créditos adicionais em 50% do orçamento, na forma da Lei nº 4.320/64 e Art. 167, incisos V e VII, da Constituição Federal, como para o remanejamento, transposição ou transferência de recursos entre dotações orçamentárias, observando o disposto no inciso VI, do Art. 167, da Constituição Federal.

Ocorre que ao fixar o limite de 50% do orçamento para abertura de créditos adicionais, a LOA atendeu ao disposto no **inciso VII, do Art. 167**, da Constituição Federal, segundo o qual **é vedada a concessão ou utilização de créditos ilimitados**, isto porque, para abertura de créditos adicionais utilizam-se, como fontes de recursos, **além da anulação de dotação orçamentária, o excesso de arrecadação ocorrido no exercício e o superávit financeiro do exercício anterior, além de convênios e operações de crédito, que elevam o valor dos créditos orçamentários, cuja concessão e utilização não podem ser ilimitadas, nos termos da Carta Magna.**

A autorização constante da LDO para transposição, remanejamento, ou transferência de recursos orçamentários, independe de limitação, pois **não elevam os valores dos créditos orçamentários, mas apenas são remanejados entre dotações existentes, sendo vedado, pela Constituição Federal, apenas o remanejamento entre categorias de programa ou entre órgãos diversos (inciso VI do Art. 167).**

Quanto à vedação de inclusão do dispositivo constante da LDO, na LOA, em face do Art. 165, § 8º da Lei Maior, como alegado pela área técnica, por se tratar de matéria estranha ao orçamento, entendo que não procede, pois, em verdade, refere-se a matéria orçamentária, concernente ao remanejamento de valores dentre as dotações consignadas no orçamento.

No tocante à LDO da União citada pela área técnica (Lei nº 13.242/15, Art. 52), a definição dada quanto ao remanejamento, transposição ou utilização de dotações orçamentárias **é específica dos casos de extinção, incorporação ou desincorporação de órgãos, e se deve à vedação contida na parte final do inciso VI, do Art. 167, da Constituição Federal, o que não desmerece a LDO Municipal, cuja autorização observou o dispositivo constitucional citado.**

Com relação à inconstitucionalidade da LDO municipal alegada pela área técnica, por haver autorizado o que foi vedado pela Constituição Federal, entendo que esta não procede, por dois motivos: **1) a vedação constitucional não se refere à transposição, remanejamento ou transferência de recursos orçamentários, mas a sua prática entre categoria de programação e órgãos diversos; e 2) a autorização ressalvou a vedação constitucional, observando os termos do inciso VI do Art. 167, da Constituição Federal.**

Ademais, mesmo que esta fosse inconstitucional deveria ter sido arguida no processo próprio da LDO, na forma regimental, teria que ser encaminhada a este Tribunal, juntamente com a LOA, até

30 de janeiro de 2013, não sendo este o processo adequado nem o momento, pois a lei já foi aplicada e não está mais vigendo, razão pela qual mostra-se impossível o exercício da apreciação de constitucionalidade, **posto que é norma de efeito concreto.**

Afinal, da análise dos autos, adentrando-se à questão suscitada, não se vislumbra a presença de qualquer indício de irregularidade ou mesmo inconstitucionalidade, passível de análise por essa Corte de Contas, isto porque o Excelso Pretório já firmou o seguinte entendimento, *verbis*:

[...]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei federal nº 9.688/98. Servidor público. Cargo de censor federal. Extinção. Enquadramento dos ocupantes em cargos doutras carreiras. **Norma de caráter ou efeito concreto exaurido. Impossibilidade de controle abstrato de constitucionalidade.** Pedido não conhecido. Votos vencidos. **Lei ou norma de caráter ou efeito concreto já exaurido não pode ser objeto de controle abstrato de constitucionalidade, em ação direta de inconstitucionalidade.** (STF - ADI: 2980 DF, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 05/02/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-148 DIVULG 06-08-2009 PUBLIC 07-08-2009 EMENT VOL-02368-01 – grifei e negritei

O Egrégio Tribunal de Justiça de nosso estado assim se posicionou, litteris:

[...]

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - PRELIMINAR DE OFÍCIO - IMPOSSIBILIDADE DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMA DE EFEITO CONCRETO - EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO - ART. 267, VI DO CPC. 1 - A Lei de Diretrizes Orçamentárias, tem sua eficácia especificamente dirigida a uma situação individual e concreta, veiculando um ato materialmente administrativo desprovido de abstração e generalidade. A fiscalização em abstrato da validade de uma norma dentro do ordenamento jurídico, não se coaduna com a apreciação de um caso concreto. 2 - Ausência de interesse de agir na utilização da Adin em face de leis de efeitos concretos. Extinção do processo sem julgamento de mérito. Art. 267, VI do CPC. (TJ-ES - Acao de Inconstitucionalidade: 100030039901 ES 100030039901, Relator: PAULO NICOLA COPOLILLO, Data de Julgamento: 02/06/2005, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 17/06/2005) – grifei e negritei

Em assim sendo, compulsando os autos, **verifico que não cabe à atuação desta Corte de Contas para apreciação de inconstitucionalidade que, aprovada pela Casa de Leis, veio estabelecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias, após exauridos seus efeitos, visto que a norma não continua a produzir efeitos.**

Contudo, entendo que este Tribunal de Contas não está impedido ou tem sua atuação prejudicada, podendo tratar da presente matéria, na análise do caso concreto praticado na condução do orçamento, **podendo a Corte enfrentar o problema diretamente, sem que se instaure o incidente de inconstitucionalidade respectivo.**

Em razão disso, entendo que houve autorização legislativa para abertura dos créditos adicionais, razão pela qual, **divirjo** do posicionamento técnico e do representante do *Parquet* de Contas e **afasto a presente irregularidade.**

Por todo o exposto, acompanhando em parte a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que a 1ª Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas assim delibere:

1) **Afaste** a irregularidade constante do **item 1 desta decisão** (item 4.1 do RTC nº 422/2015 e 2.1 da ITC nº 573/2016), pelas razões antes expendidas, bem como a do item 6.1 do RTC nº 422/2015 e 2.2 da ITC nº 573/2016.

2) **Emita Parecer Prévio** dirigido à Câmara Municipal de Dores do Rio Preto, recomendando a **APROVAÇÃO** da Prestação de Contas Anual do Município, relativa ao exercício de 2013, sob a responsabilidade da Senhora **Cláudia Martins Bastos**.

VOTO, por fim, no sentido de que, promovidas as comunicações devidas, cumpridas as formalidades legais, especialmente as previstas no artigo 131 da Resolução TC nº 261/2013, em não havendo expediente recursal, **sejam os presentes autos arquivados.**

É como voto.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2760/2014, **RESOLVEM** os Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia dezoito de maio de dois mil e dezesseis, à unanimidade, **afastar a irregularidade** constante do item 1 do voto do Relator, emitir Parecer Prévio, dirigido à Câmara Municipal de Dores do Rio Preto, **recomendando a aprovação** da Prestação de Contas Anual do Município, relativa ao exercício de 2013, sob responsabilidade da Sra. Cláudia Martins Bastos, **arquivando** os autos

após o trânsito em julgado, nos termos do voto do Relator, Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva.

Composição

Reuniram-se na Primeira Câmara para apreciação o Senhor Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, no exercício da Presidência, o Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, Relator, e Conselheira convocada Márcia Jaccoud Freitas. Presente, ainda, o Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 18 de maio de 2016.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

No exercício da Presidência

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA

Relator

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Convocada

Fui presente:

DR. HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário Adjunto das Sessões