

REPRESENTAÇÃO N. 969473

Representantes: Warlei Artur de Souza Servino, Anelsi Pereira dos Santos e Alexandre Gonçalves da Rocha

Órgão: Câmara Municipal de São Geraldo do Baixo

Responsável: Marcelo Junio Moreira

Interessado: Marcos Vicente Mendes

MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES POR MEIO DE DECRETO LEGISLATIVO. EMPENHO DE DESPESAS ACIMA DO FIXADO. MULTA.

1. Os Créditos Suplementares e Especiais devem ser necessariamente autorizados por lei e abertos por decreto executivo, nos termos do art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64.
2. Não cabe ao Poder Legislativo iniciar o processo legislativo em matéria orçamentária e nem abrir seus próprios créditos adicionais.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

40ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 15/12/2016

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação apresentada por Warlei Artur de Souza Servino, Anelsi Pereira dos Santos e Alexandre Gonçalves da Rocha, respectivamente, Presidente e membros da Comissão de Controle Interno do Município de São Geraldo do Baixo, em face do Presidente da Câmara Municipal do mesmo Município, Sr. Marcelo Junio Moreira.

A Representação foi protocolizada nesta Casa sob o nº 00005340-10, em 16/04/2015, fl. 01.

Alegaram os representantes, em síntese, que a referida Câmara Municipal teria aberto, durante o exercício de 2014, Créditos Suplementares por anulação de dotações, sem a devida autorização do Chefe do Executivo, por meio de Decreto, fls. 01/03.

Afirmaram que, para fundamentar a Representação, teriam anexado cópia do balancete de despesa de 2014 contendo o montante dos créditos adicionais abertos sem autorização do Executivo, bem como relação dos Créditos Suplementares abertos, todavia, nenhuma documentação foi anexada.

A Coordenadoria de Protocolo e Triagem - Núcleo de Triagem manifestou-se às fls. 04/05 pela intimação dos interessados para que complementassem ou emendassem a Representação, nos termos do § 1º do art. 302 do referido diploma legal, haja vista que não foram atendidos totalmente os requisitos previstos no § 1º do art. 310 c/c o art. 311 do Regimento Interno, notadamente o inciso V do art. 301.

Remetida a peça exordial à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para análise e indicação de possíveis ações de controle (fl. 06), afirmou a Unidade Técnica às fls. 09/09v que, em consulta realizada no SICOM, não foram constatados lançamentos de Créditos Suplementares para a Câmara Municipal no exercício de 2014, conforme Comparativo da Despesa Fixada com a Executada às fls. 10/12.

Afirmou, ainda, que nesse demonstrativo restou evidenciado que ocorreu empenhamento de despesas acima do valor fixado nas dotações 3.3.90.36, 3.3.90.39 e 3.1.90.13, contrariando o disposto no art. 59 da Lei 4.320/64.

Assim, sugeriu a autuação do documento como Denúncia, recomendando, ainda, que fosse solicitado do Município todas as Leis e Decretos que alteraram a Lei Orçamentária nº 465/2013, referente à Câmara Municipal.

Em 22/01/2016 foi determinada a autuação do documento como Representação (fl. 17), que foi distribuída, no mesmo dia, à minha relatoria (fl.18).

Em virtude do entendimento firmado em resposta à Consulta n. 723.995/2007 no sentido de que a abertura de créditos adicionais é de competência exclusiva do Chefe do Executivo, como gestor do orçamento municipal, retornei os autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal para que verificasse se na Prestação de Contas do Município de São Geraldo do Baixo fora detectada a abertura irregular de Créditos Suplementares (fls. 19/19v).

Em resposta à minha determinação, informou a Unidade Técnica à fl. 20 que, conforme Prestação de Contas do Município de São Geraldo do Baixo, exercício de 2014, não houve qualquer irregularidade na abertura de Créditos Suplementares.

Para corroborar tal afirmativa, juntou cópias da análise técnica realizada nos autos de Prestação de Contas de nº 969030, relativamente aos Créditos Orçamentários e Adicionais (fls. 21/22v).

Ressaltou aquela unidade técnica que a Prestação de Contas, aprovada na sessão do dia 05/04/2016, se encontrava na Coordenadoria de Pós-Deliberação aguardando cumprimento de decisão colegiada.

Remetidos os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação preliminar, manifestou-se aquele Órgão Ministerial às fls. 28/30v pugnando pela citação do Presidente da Câmara de Vereadores de São Geraldo do Baixo para apresentação de defesa relativa aos fatos a ele imputados e pela determinação de remessa de cópias da Lei Orçamentária nº 465/2013 e de todas as Leis e Decretos que a alteraram.

Promovidas a citação e a diligência (fls. 32/34) determinadas no despacho de fls. 31/31v, o Presidente da Câmara Municipal apresentou a defesa juntada à fls. 37/42, acompanhada dos documentos de fls. 43/173, tendo o Prefeito Municipal, Sr. Marcos Vicente Mendes, encaminhado a documentação de fls. 174/220, protocolizada nesta Casa sob o nº 0043693-11.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal realizou nova análise às fls. 222/223, na qual, informou, em síntese, que as despesas realizadas pela Câmara Municipal no exercício de 2014 ficaram abaixo do valor fixado pela LOA, contudo, considerando que havia sido constatado na análise inicial de fl. 09v que foram empenhadas despesas nas dotações 3.3.90.36, 3.3.90.39 e 3.1.90.13 acima do valor fixado, em afronta ao art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64 e, ainda, que o representado não se manifestou acerca desse apontamento, manteve a irregularidade.

O *Parquet*, em parecer conclusivo de fls. 226/228v, opinou pela aplicação de multa no valor de R\$6.000,00 ao Senhor Marcelo Junio Moreira, Presidente da Câmara de São Geraldo do Baixo no exercício de 2014, em razão das seguintes irregularidades:

a) edição de resolução para abertura de Créditos Suplementares ao orçamento da Câmara Municipal;

b) empenho de valor superior ao fixado.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo a seguir à análise da Representação, considerando os documentos apresentados e as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

A presente Representação fundamenta-se na informação de que o Presidente da Câmara Municipal de São Geraldo do Baixio, Sr. Marcelo Junio Moreira, teria, durante o exercício de 2014, aberto Créditos Suplementares por anulação de dotações sem a devida autorização do Chefe do Executivo.

Na defesa apresentada às fls. 37/42, alegou o Representado que o Município de São Geraldo do Baixio, por meio de Projeto de iniciativa do Poder Executivo, teve sancionada a LDO que estabeleceu as diretrizes para a elaboração do orçamento de 2014, bem como a Lei nº 465/2013, que estimou a receita e fixou a despesa para o mesmo exercício.

Acrescentou que, para o exercício em questão, as despesas fixadas para o Poder Legislativo totalizaram R\$600.000,00, tendo sido realizadas despesas no montante de R\$556.289,96.

Salientou que encaminhara mensalmente ao Poder Executivo os demonstrativos contábeis para consolidação, nos termos do art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000.

Ressaltou que os Créditos Suplementares abertos por anulação de dotações foram devidamente amparados pela Resolução Legislativa nº 40/2013, a qual aprovou o Orçamento da Câmara Municipal, bem como pela LDO e LOA, sendo que os créditos abertos e a execução foram inferiores ao valor de R\$600.000,00 inicialmente previsto.

Destacou que:

Os Tribunais de Contas de diversos Estados, inclusive o de Minas Gerais e do Paraná entende que a câmara possui iniciativa legislativa em matéria orçamentária nos seguintes termos: abertura de créditos adicionais suplementares em seu próprio orçamento desde que a fonte de custeio seja a anulação parcial ou total de suas próprias dotações orçamentárias (ou seja, remanejamento de dotações).

O Órgão Técnico, após análise das alegações e documentação apresentados pelo representado, manifestou-se às fls. 222/223 pela manutenção da irregularidade apontada inicialmente acerca do empenhamento de despesa acima do valor fixado, por infringência ao disposto no art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64, nas seguintes dotações:

- 3.3.90.36 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
Valor fixado: R\$ 10.000,00 - Valor Empenhado: R\$ 18.494,68.
- 3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica
Valor fixado: R\$ 15.000,00 – Valor Empenhado: R\$ 21.801,69.
- 3.1.90.13 – Obrigações Patronais
Valor fixado: R\$ 85.000,00 – Valor Empenhado: R\$ 92.469,20.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em seu parecer de fls. 226/228v, manifestou-se acerca da abertura de Créditos Suplementares pela Câmara Municipal no sentido de que, nos termos do art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64, tal procedimento é de

competência do Poder Executivo, não sendo a Resolução Legislativa instrumento eficaz para substituir o Decreto do Executivo.

Quanto ao empenhamento de despesas nas dotações 3.3.90.36, 3.3.90.39 e 3.1.90.13 acima do valor fixado, concluiu aquele Órgão Ministerial que o Presidente da Câmara Municipal de São Geraldo do Baixo ofendeu o art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64.

Voto: Constata-se que, na Representação em tela, alegou-se que foram abertos Créditos Suplementares pelo Poder Legislativo, por anulação de dotações, sem autorização do Chefe do Poder Executivo.

Constata-se, ainda, pelas alegações e documentação enviada a este Tribunal pelo Representado (fls. 37/173), que realmente ocorreram suplementações por anulação de dotações, por iniciativa da Câmara Municipal, no montante de R\$121.503,43. Assim, pode-se inferir que na verdade o fato denunciado diz respeito à abertura de créditos por meio de Decreto Legislativo e não à falta de autorização para abertura desses créditos.

Registre-se que, de acordo com o art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64, os Créditos Suplementares e Especiais devem ser necessariamente autorizados por lei e abertos por decreto executivo, não podendo, portanto, se dar por iniciativa do Poder Legislativo, como no caso *sub examine*.

Este Tribunal ao apreciar o Processo nº 659.849, posicionou-se acerca do assunto nesse mesmo sentido, conforme destacado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas às fls. 226/228v, senão vejamos:

Quanto à autorização de abertura de créditos adicionais por meio de Resolução Legislativa, a Unidade Técnica, em sede de reexame, manteve o entendimento de que eles foram abertos sem a devida cobertura legal. Isso porque a autorização em questão estava em desconformidade com o art. 165, da Constituição Federal e com o art. 42 da Lei nº 4.320/64.

Com efeito, essas duas normas determinam que os créditos suplementares e especiais sejam autorizados por lei de iniciativa do Chefe do Executivo e abertos por decreto também do Executivo.

Assim, garantindo o controle e o equilíbrio entre as funções legislativa e administrativa do Estado, tanto a Constituição, quanto a Lei nº 4.320/64, atribuíram a cada uma delas a competência exclusiva (indelegável, portanto) de realizar determinados atos no processo de modificação do orçamento.

Enquanto cabe ao Executivo a iniciativa do projeto de lei de modificação orçamentária, é de competência do Legislativo apenas a autorização legal para que esta alteração possa ser realizada. Não é possível, portanto, desconsiderar a disposição legal que estabelece que os créditos adicionais sejam autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou diversas vezes quanto à inconstitucionalidade de leis e emendas a projetos de lei de iniciativa legislativa que aumentam gastos públicos:

Por força da vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo (ADI 882, Rel. Min. Mauricio Corrêa, Sessão de 19/02/2004);

As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas (ADI 2583, Rel. Min. Carmen Lúcia, Sessão de 01/08/2011).

Sendo assim, não cabe ao Poder Legislativo iniciar o processo legislativo em matéria orçamentária e nem abrir seus próprios créditos adicionais. Nesse sentido, Heraldo da Costa Reis, ensina que “não cabe ao Poder Legislativo a competência para abrir créditos adicionais suplementares ao seu orçamento mediante Resolução, cuja matéria orçamentária é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal” (in Contabilidade e Gestão Governamental – Estudos Especiais, Rio de Janeiro, IBAM, 2004) (grifos e negritos nossos)

Corroborando tal entendimento, transcreveu, ainda, o Órgão Ministerial resposta deste Tribunal à Consulta n. 683.249, de Relatoria do Conselheiro Moura e Castro, *verbis*:

Antes de tudo, quero esclarecer que inexistente orçamento específico para Câmara de Vereadores, pois ele é único e voltado para o Município como um todo. O Poder Legislativo é apenas uma unidade orçamentária.

[...]

Logo, créditos suplementares ou especiais destinados a qualquer Poder ou órgão devem ser implementados por via da norma legal de iniciativa do Executivo.

Ante isso, percebe-se, pois, que as leis orçamentárias, inclusive as que autorizam criar ou aumentar a despesa pública, são da competência privativa do Poder Executivo.

Em assim sendo, qualquer comando legal que vise a substituir ou alterar essa competência do Executivo é inconstitucional por incompatibilidade vertical com a Lei Maior, por isso o art. 47 da Lei Orgânica do Município, em redação transcrita na presente consulta, padece de inconstitucionalidade por quebra do disposto no art. 61, § 1º, II, “b”.

Então, ante a impossibilidade de o Legislativo propor a abertura de créditos suplementares e especiais, respondo negativamente à presente consulta.

Verifica-se que o Presidente da Câmara alegou que não teriam sido realizadas despesas sem autorização legal, haja vista que as despesas fixadas totalizaram R\$600.000,00 e que as despesas realizadas corresponderam a R\$556.289,96 (fl. 38).

Tal fato não tem o condão de sanar a irregularidade objeto da presente Representação, qual seja, abertura de créditos pelo Poder Legislativo, pois, frise-se, tal procedimento é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Verifica-se, ainda, que o Órgão Técnico, por ocasião da análise da Representação, constatou que ocorreu empenhamento de despesas além dos créditos concedidos, em afronta ao disposto no art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64 (fls. 09/09v e 222/223).

Compulsando os autos, constata-se pelo “Balancete da Despesa” do mês de dezembro/2014 (fls.45/49), que tal ocorrência decorreu do fato de não terem sido consideradas as suplementações efetuadas por meio de Decreto Legislativo, no montante de R\$121.503,46.

Assim, desconsiderando-se esses créditos abertos de forma irregular, apura-se que foram realizadas despesas acima dos créditos concedidos no montante de R\$22.765,57, nas dotações 3.3.90.36, 3.3.90.39 e 3.1.90.13, senão vejamos:

Descrição	Valor (R\$)		
	Fixado na LOA	Executado	Diferença
3.3.90.36	10.000,00	18.494,68	(8.494,68)
3.3.90.39	15.000,00	21.801,69	(6.801,69)
3.1.90.13	85.000,00	92.469,20	(7.469,20)
Total			(22.765,57)

Dados extraídos do Balancete da Despesa de fls.45/49.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em razão das irregularidades ora constatadas, julgo procedente a Representação quanto à abertura de Créditos Suplementares pelo Presidente de Câmara Municipal de São Geraldo do Baixio por meio de Decreto Legislativo, bem como o empenhamento de despesas nas dotações 3.3.90.36, 3.3.90.39 e 3.1.90.13 acima do fixado, em afronta ao disposto nos arts. 42 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64.

Posto isso, com fundamento no inciso II do art. 85 e art. 86 da Lei Complementar nº 102/2008, nos limites estabelecidos na Portaria nº 16 de 25/04/2016, em consonância com o entendimento do *Parquet*, aplico multa ao Sr. Marcelo Junio Moreira, Presidente de Câmara Municipal de São Geraldo do Baixio, no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais).

Intimem-se as partes da presente decisão nos termos do art. 166, II c/c art. 364, *caput*, do RITCMG e, transcorrido o prazo estipulado sem o cumprimento da determinação, que seja passada certidão de débito e inscrito no cadastro de inadimplentes deste Tribunal o responsável, com remessa ao Ministério Público de Contas para as providências de praxe cabíveis à espécie, nos termos do parágrafo único do referido dispositivo legal.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos nos termos do art.176, inciso I do RITCMG.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

9ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 06/04/2017

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Tratam os autos de Representação formulada pelos Srs. Warlei Artur de Souza Severino, Anelsi Pereira dos Santos e Alexandre Gonçalves da Rocha, Presidente e Membros do Controle Interno, respectivamente, da Câmara Municipal de São Geraldo do Baixio.

Na Sessão de 15/12/2016, o Relator, Conselheiro Wanderley Ávila prolatou o seguinte voto:

Por todo o exposto, em razão das irregularidades ora constatadas, julgo procedente a Representação quanto à abertura de Créditos Suplementares pelo Presidente da Câmara de São Geraldo do Baixio por meio de Decreto Legislativo, bem como o empenhamento de despesas nas dotações 3.3.90.36, 3.3.90.39 e 3.1.90.13 acima do fixado, em afronta ao disposto nos arts. 42 e 59 da Lei federal nº 4.320/64.

Posto isso, com fundamento no inciso II do art. 85 e art. 86 da lei Complementar nº 102/2008, nos limites estabelecidos na Portaria nº 16 de 25/04/2016, em consonância com o entendimento do *Parquet*, aplico multa ao Sr. Marcelo Júnio Moreira, Presidente da Câmara Municipal de São Geraldo do Baixo, no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais).

Ato contínuo, pedi vista dos autos para analisar melhor a questão.

Após cotejar detidamente a legislação acerca da matéria, **acompanho integralmente o voto do Relator lançado às fls. 233 a 235.**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, acompanho o Relator e julgo procedente a Representação, no tocante à abertura de créditos suplementares, pelo então Presidente da Câmara Municipal de São Geraldo do Baixo, Sr. Marcelo Júnio Moreira, mediante Decreto Legislativo, bem como ao empenhamento de despesas nas dotações orçamentárias 3.3.90.36, 3.3.90.39 e 3.1.90.13, em valores superiores àqueles fixados na Lei de Meios, em afronta ao disposto nos arts. 42 e 59 da Lei nº 4.320, de 1964, respectivamente.

Lado outro, diferentemente do Relator, considerando que o total das despesas empenhadas acima dos créditos concedidos nas aludidas dotações orçamentárias foi de apenas R\$22.765,57 (vinte e dois mil setecentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e sete centavos) e, ainda, que o total das despesas executadas (R\$556.289,96) não ultrapassou o montante do orçamento aprovado para a Edilidade (R\$600.000,00), voto pela aplicação de multa de R\$3.000,00 (três mil reais) ao responsável, Sr. Marcelo Júnio Moreira, sendo R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais) para cada uma das irregularidades identificadas, com fulcro nas disposições do inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DO RELATOR; VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria de votos, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I**) julgar procedente a Representação quanto à abertura de Créditos Suplementares pelo Presidente de Câmara Municipal de São Geraldo do Baixo por meio de Decreto Legislativo, bem como o empenhamento de despesas nas dotações 3.3.90.36, 3.3.90.39 e 3.1.90.13 acima do fixado, em afronta ao disposto nos arts. 42 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64; e **II**) aplicar multa ao Sr. Marcelo Júnio Moreira, Presidente de Câmara Municipal de São Geraldo do Baixo, no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), nos termos do inciso II do art. 85 e art. 86 da Lei Complementar nº 102/2008, nos limites estabelecidos na Portaria nº 16 de 25/04/2016, em consonância com o entendimento do *Parquet*. Intimem-se as partes da presente decisão nos termos do art. 166, II, c/c art. 364,

caput, do RITCMG e, transcorrido o prazo estipulado sem o cumprimento da determinação, que seja passada certidão de débito e inscrito no cadastro de inadimplentes deste Tribunal o responsável, com remessa ao Ministério Público de Contas para as providências de praxe cabíveis à espécie, nos termos do parágrafo único do referido dispositivo legal. Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos nos termos do art.176, inciso I, do RITCMG. Vencido, em parte, o Conselheiro Gilberto Diniz.

Plenário Governador Milton Campos, 06 de abril de 2017.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

ahw/FG

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/____.

**Coordenadoria de Sistematização e Publicação
das Deliberações e Jurisprudência**