

Processo: 1072571
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Reinato Ferreira Passos - Presidente da Câmara Municipal
Representado: Alexsander Rodrigues Batista – Prefeito do Município
Órgão: Prefeitura Municipal de Itaipé
Procuradores: Leôncio Vieira de Jesus, OAB/MG 136.585; Paulo Éster Gomes Neiva, OAB/MG 84.899
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 15/4/2021

REPRESENTAÇÃO. PLANO PLURIANUAL. LEI ORÇAMENTÁRIA. EMENDAS APRESENTADAS AOS PROJETOS PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. VETO. DISPOSITIVOS VETADOS. PROMULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO DE TEXTO ORIGINAL. IRREGULARIDADE. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SEM LEI AUTORIZATIVA. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Pertence ao Chefe do Executivo a iniciativa para elaboração das leis orçamentárias, bem como dos projetos de lei relativos à abertura de créditos adicionais, os quais, obrigatoriamente, devem ser apreciados pelo Legislativo, que poderá apresentar emendas ao texto.
2. Os dispositivos, uma vez rejeitados pelos Vereadores, não mais fazem parte do projeto original, ainda que as emendas por eles apresentadas tenham sido vetadas pelo Prefeito, pois, nessa hipótese, não ocorre repristinação.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar procedente a representação, tendo em vista a ocorrência de irregularidades na promulgação das Leis Municipais 1.281/2018 (PPA 2018/2021) e 1.282/2018 (LOA 2018), de Itaipé, de responsabilidade do então Prefeito Municipal, Sr. Alexsander Rodrigues Batista, diante do acréscimo de texto não apreciado e votado pelo Poder Legislativo local, o que culminou na abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 7.347.026,61 (sete milhões trezentos e quarenta e sete mil e vinte e seis reais e sessenta e um centavos), sem autorização legal;
- II) aplicar multa ao Sr. Alexsander Rodrigues Batista, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, sem prejuízo das repercussões próprias da análise da prestação de contas municipal;

III) determinar, após a intimação das partes e promovidas as demais medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 15 de abril de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)



SEGUNDA CÂMARA – 15/4/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação aviada pelo Sr. Reinato Ferreira Passos, Presidente da Câmara Municipal de Itaipé, em face de supostas irregularidades ocorridas na promulgação das Leis Municipais 1.281/2018 (PPA 2018/2021) e 1.282/2018 (LOA 2018), pelo Prefeito Municipal, Sr. Alexsander Rodrigues Batista, uma vez que teria sido acrescentado texto não apreciado e votado pelo Poder Legislativo local.

A documentação foi recebida como representação, autuada e distribuída por dependência à relatoria do Conselheiro Substituto Victor Meyer, por se tratar de matéria afeta à Prestação de Contas 1071982, de sua relatoria (f. 119/120).

O relator encaminhou os autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 3ª CFM para realização de exame técnico inicial e, em seguida, ao Ministério Público de Contas, para manifestação preliminar (f. 121). Na oportunidade, foi dada ciência da existência da representação à Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais, unidade técnica responsável pelo exame do Processo 1071982.

No exame destes autos, a 3ª CFM concluiu pela procedência das irregularidades apontadas na inicial e sugeriu a citação do responsável, Sr. Alexsander Rodrigues Batista (f. 124/126). Nesse mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas à f. 128.

À f. 129, foi determinada a citação do responsável, que apresentou defesa às f. 132/267.

Em sede de reexame, o órgão técnico ratificou as conclusões do relatório inicial (f. 270/272).

O *Parquet*, em seguida, requereu o apensamento provisório do presente feito à Prestação de Contas 1071982 (f. 274/274v), o que foi indeferido às f. 275/276, por incompatibilidade material de atendimento da medida, já que os processos são físico e eletrônico, respectivamente.

Após, em sede de manifestação conclusiva, o Ministério Público de Contas opinou pela procedência da representação, pela aplicação de multa ao responsável e pela expedição de recomendação aos vereadores locais.

Em 15/12/2020, os autos foram redistribuídos à minha relatoria.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme narrado na petição inicial da representação, o Sr. Alexsander Rodrigues Batista, Prefeito Municipal de Itaipé, submeteu à apreciação da Câmara Municipal os Projetos de Lei 21/2017 e 22/2017, referindo-se, respectivamente, ao Plano Plurianual (PPA), exercícios de 2018 a 2021, e Lei Orçamentária Anual (LOA), exercício de 2018.

Durante a apreciação da matéria, foram apresentadas pelo Legislativo as emendas modificativas de f. 14/15, todas relativas ao texto do PPA (PL 21/2017 – f. 11/12). A primeira delas alterou o art. 5º do projeto, conforme se verifica das redações:

PPPA

Art. 5º (**PL 21/2017 – redação original**): Fica o Poder Executivo autorizado a alterar indicadores de programas e a incluir, excluir ou alterar ações e suas respectivas metas, sempre que tais modificações não requeiram mudanças no orçamento do Município.

Art. 5º (**Emenda Modificativa n. 01/2017**): Dependerá de lei autorizativa a alteração de indicadores de programas e a inclusão, exclusão ou alteração de ações e suas respectivas metas Plano Plurianual.

A segunda emenda apresentada ao projeto do PPA alterou um de seus anexos, destacando o valor de R\$ 150.000,00 para construção de quadras poliesportivas nas comunidades rurais do município.

Já em relação à LOA (PL 22/2017 – f. 19/24), foi proposta a emenda modificativa de f. 25, que alterou o art. 5º, inciso I, do referido projeto:

PLOA

(**PL 22/2017 – redação original**) Art. 5º - Para ajustes na programação orçamentária, fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a:

I- abrir Créditos Adicionais Suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do Orçamento nas dotações que se fizerem insuficientes durante a execução orçamentária de 2018, podendo, para tanto, utilizar-se de anulação parcial e/ou total de dotações, conforme dispõe o artigo 43 da Lei Federal 4.320/64 (redação original);

(**Emenda modificativa 01/2017**) Art. 5º - Para ajustes na programação orçamentária, fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a:

I- abrir Créditos Adicionais Suplementares até o limite de 10% (dez por cento) do valor total do Orçamento nas dotações que se fizerem insuficientes durante a execução orçamentária de 2018, podendo, para tanto, utilizar-se de anulação parcial e/ou total de dotações, conforme dispõe o artigo 43 da Lei Federal 4.320/64 (emenda modificativa 01/2017);

As emendas aos projetos de PPA e LOA foram apreciadas em plenário no dia 21/12/2017 (f. 35/37) e, após deliberação, aprovadas à unanimidade.

No dia 28/12/2017 (f. 39), a redação final dos projetos de lei (f. 28/30 e 31/34) foi encaminhada ao Chefe do Executivo Municipal para sanção, promulgação e publicação (f. 39).

Na ocasião, com fulcro no art. 73, *caput*, da Lei Orgânica do Município de Itaipé¹, o representado vetou os dispositivos referentes a todas as alterações feitas aos projetos pelo Legislativo Municipal (f. 42/51), insurgindo-se, em especial, contra a diminuição do limite para abertura de créditos suplementares.

Os vetos e suas razões foram encaminhados à Câmara Municipal por meio do Ofício 21/2018/GAB (f. 42).

Em 24/01/2018, o Chefe do Legislativo, Sr. Reinato Ferreira Passos, devolveu o referido ofício à Prefeitura Municipal, sem apreciação, em razão de seu inadequado encaminhamento e por conter pedidos juridicamente impossíveis de serem atendidos, relativamente à restauração da redação original dos dispositivos vetados pelos vereadores (f. 52/55).

¹ Art. 73 – Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas ao Presidente da Câmara os motivos do veto.

Na sequência, o Prefeito discordou do encaminhamento dado ao Ofício 21/2018/GAB pela Presidência da Câmara e requereu que a matéria fosse discutida em plenário, sob pena de sanção dos textos em sua redação original (f. 56/57).

Em sessão ordinária da Câmara, realizada no dia 28/02/2018 (fls. 60/61), os vetos do Executivo foram mantidos pelos edis, aprovando-se, por ocasião, a redação final da LOA com a supressão do art. 5º, I, e, por consequência, **sem a previsão de limite para abertura de créditos adicionais suplementares**, fato que foi destacado ao prefeito por meio do Ofício 03/2018, f. 62.

Em resposta ao comunicado, o representado, por meio do Ofício 78/2018 (f. 84), encaminhou ao Legislativo cópias das Leis Municipais 1.281/2018 (PPAG) e 1.282/2018 (LOA), já publicadas, consistindo no texto original dos projetos (inclusive os artigos que, em razão dos vetos opostos pelo prefeito, foram suprimidos), sob a justificativa de que “devido a manutenção dos vetos apostos, fica suspensa a transformação/alteração da redação dos projetos de lei, implicando, portanto, em sua reprodução original nas leis”.

Diante de tal justificativa, numa tentativa de esclarecer as circunstâncias postas, foi encaminhada nova comunicação ao Prefeito (f. 92), reafirmando a impossibilidade de restauração do texto original dos projetos de lei, sendo anexadas também cópias dos textos legais certificados pela Câmara (f. 97/101).

Esses são, portanto, os fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal junto à petição inicial da presente representação.

Ao analisar a matéria, o órgão técnico deste órgão de Controle Externo considerou procedentes os fatos denunciados, uma vez que “o texto final para promulgação da LOA não pode incluir o inciso I do art. 5º e o texto do PPAG não pode incluir o art. 5º, assim como o Anexo do PPAG não pode incluir as despesas com construção de quadras poliesportivas no valor de R\$ 150.000,00”, com fundamento na Consulta 689778, de 03/08/2005, segundo a qual se firmou o entendimento de que os artigos do projeto de lei orçamentária, “uma vez rejeitados pelos vereadores, não mais fazem parte do projeto original, ainda que as emendas por eles apresentadas tenham sido vetadas pelo Prefeito, pois, nessa hipótese, inocorre repristinação” (fls. 113/114v).

Na oportunidade, salientou que o § 6º do art. 73 da Lei Orgânica do Município de Itaipé também dispõe que “a manutenção do veto não restaura matéria suprimida ou modificada pela Câmara”. E que, a partir da manutenção do veto à emenda, o percentual de autorização de abertura de crédito suplementar passou a ser de 0% (zero por cento) e não mais de 25% (vinte e cinco por cento), como previsto no texto original, nem de 10% (dez por cento), como no texto da emenda apresentada, uma vez que o artigo foi suprimido.

A unidade técnica informou, ainda, que, no âmbito da análise da prestação de contas anual do executivo municipal (Processo 1071982), concluída em 26/08/2019, foi constatada a abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 7.347.026,61 (sete milhões trezentos e quarenta e sete mil e vinte e seis reais e sessenta e um centavos), sem cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei 4.320/62⁽²⁾ (f. 123).

Em vista de tais constatações, o responsável foi citado e apresentou defesa às f. 132/142, argumentando que a Câmara Municipal não observou o procedimento correto para a apresentação de emendas, o que as tornaria nulas de pleno direito. Tal inconformidade teria ocorrido devido ao fato de as emendas terem sido apresentadas em plenário quando os

² Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

projetos já estavam em deliberação, ao passo que deveriam ter sido apresentadas à comissão competente para emissão parecer, conforme disposto no art. 168, II, da Lei Orgânica.

Aponta, ademais, que a emenda à LOA é incompatível com o teor da LDO, pois reduziu drasticamente o percentual de abertura de crédito suplementar (de 25% para 10%), além de padecer de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois, a seu ver, trata-se de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal, nos termos do art. 165, *caput* e inciso III da Lei Orgânica do Município e em decorrência do princípio da separação dos poderes.

Após análise de tais argumentos, os órgãos técnico e ministerial mantiveram a conclusão pela procedência da representação.

As normas relativas à organização e competências de cada um dos municípios, inclusive no que tange a aspectos orçamentários e de processo legislativo, devem estar dispostas na respectiva lei orgânica municipal, conforme preconiza a Constituição da República, em seu art. 29.

Desse modo, executivo e legislativo, quando da elaboração do orçamento público, devem se submeter a tais normas e demais preceitos normativos que integram o ordenamento jurídico brasileiro, em estrita observância às competências e parâmetros ali inseridos.

Como qualquer outra lei, o orçamento público se submete ao crivo do processo legislativo e deve obediência ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelecem parâmetros e orientações para a sua elaboração, tendo a LOA a missão de efetivar os planos e metas previstos nas leis que a antecedem.

Em outras palavras, além de dever obediência às normas constitucionais, à Lei Orgânica do Município, à Lei 4.320/1964 e outras normas pertinentes, a LOA deve ser compatível com o PPA e a LDO, levando em consideração a realidade financeira do município no respectivo exercício a que diz respeito.

No caso dos autos, conforme previsto no *caput* do art. 168 da Lei Orgânica de Itaipé, pertence ao Chefe do Executivo a iniciativa para elaboração das leis orçamentárias, bem como dos projetos de lei relativos à abertura de créditos adicionais, os quais, obrigatoriamente, devem ser apreciados pela Câmara Municipal, que poderá apresentar emendas ao texto, nos termos do inciso II do mesmo dispositivo. Tal prerrogativa, que decorre do próprio exercício da atividade legislativa, também está prevista nos §§ 3º e 4º do art. 166 da CR/1988.

Ao contrário do que sugere o defendente, o poder de emenda não consiste burla ao princípio da separação dos poderes, mas sim uma prerrogativa conferida ao legislativo, que, por sua vez, fica sujeito aos procedimentos e prazos previstos em lei, não havendo que se falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Conforme decidido por este Tribunal na Consulta 689778, os dispositivos rejeitados pelos vereadores não mais fazem parte do projeto original, ainda que as emendas por eles apresentadas tenham sido vetadas pelo Prefeito, pois, nessa hipótese, não ocorre repristinação. Para haver repristinação, são necessárias duas leis devidamente aprovadas, o que não é o caso dos autos, em que não houve revogação de nenhuma norma em vigência.

O defendente sustenta que foram infringidas normas regimentais da Câmara, pois as respectivas emendas foram apresentadas quando a LOA e o PPA já estavam em deliberação. Para a defesa, o procedimento da Câmara versa que as emendas devem ser encaminhadas, em primeiro lugar, a uma comissão competente para atestar a sua legalidade, o que não teria sido observado *in casu*, culminando na nulidade absoluta das modificações feitas aos projetos de lei orçamentários.

Em análise das cópias das atas das sessões legislativas e das comunicações enviadas pela Câmara ao Executivo de Itaipé juntadas aos autos, verifico que, em resposta aos questionamentos feitos pelo representado em sede de “razões de veto” (f. 43/45), foram analisados e esclarecidos os procedimentos internos adotados pela Câmara para submissão e apreciação de emendas em questão (f. 52/55 e 60/61), não havendo indícios de quaisquer ilegalidades.

Além disso, às f. 17/18 e f. 26/27, constam os pareceres das Comissões de Legislação, Justiça e Redação, bem como de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, todos concluindo no sentido de aprovação dos projetos de PPA e LOA, com as respectivas emendas apresentadas pelo Legislativo.

É fato, portanto, que o Executivo Municipal de Itaipé, embora alertado mais de uma vez pela Câmara Municipal, indevidamente sancionou e publicou os textos incorretos das Leis Municipais 1.281/2018 (PPA) e 1.282/2018 (LOA), em violação ao devido processo legislativo, culminando na abertura de créditos adicionais sem cobertura legal.

Isso porque, não obstante a possibilidade de submissão posterior de projeto de lei visando à autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, foi identificada pelo órgão técnico deste Tribunal a abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 7.347.026,61 (sete milhões trezentos e quarenta e sete mil e vinte e seis reais e sessenta e um centavos), com base em artigo não integrante da redação final do diploma legal, o que é vedado pela CR/1988 (art. 167, V) e pela Lei 4.320/1964 (art. 42).

Diante disso, assim como os órgãos técnico e ministerial, entendo que procedem as irregularidades narradas na inicial. A inobservância pelo Chefe do Poder Executivo de Itaipé, da prescrição do art. 42 da Lei 4.320/1964 importa grave violação a norma legal de natureza financeira, passível de aplicação de multa, além de rejeição de contas em âmbito próprio.

Assim, considerando a gravidade da conduta do Sr. Aleksander Rodrigues Batista, Prefeito Municipal de Itaipé, o qual foi responsável pela abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 7.347.026,61 (sete milhões trezentos e quarenta e sete mil e vinte e seis reais e sessenta e um centavos), sem autorização legal, entendo que deve lhe ser aplicada multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, sem prejuízo das repercussões próprias da análise da prestação de contas municipal.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto na fundamentação, proponho que a representação seja julgada procedente, tendo em vista a ocorrência de irregularidades na promulgação das Leis Municipais 1.281/2018 (PPA 2018/2021) e 1.282/2018 (LOA 2018), de Itaipé, de responsabilidade do então Prefeito Municipal, Sr. Aleksander Rodrigues Batista, diante do acréscimo de texto não apreciado e votado pelo Poder Legislativo local, o que culminou na abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 7.347.026,61 (sete milhões trezentos e quarenta e sete mil e vinte e seis reais e sessenta e um centavos), sem autorização legal.

Proponho, ainda, que seja aplicada multa ao Sr. Aleksander Rodrigues Batista, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, sem prejuízo das repercussões próprias da análise da prestação de contas municipal.

Intimadas as partes e promovidas as demais medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *