

Acórdão – Primeira Câmara

838684, PEDIDO DE REEXAME apensado à Prestação de Contas n. **835543**, Prefeitura Municipal de Tupaciguara, 2009.

Parte(s): Alexandre Berquó Dias

Procurador(es) constituído(s): Fabrício Souza Duarte – OAB/MG 94096

MPTC: Maria Cecília Borges

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXECUTIVO MUNICIPAL – PRELIMINAR – ADMISSIBILIDADE – MÉRITO – DESPROVIMENTO – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

Nega-se provimento ao apelo, mantendo-se o Parecer Prévio pela rejeição das contas, com fulcro no disposto no inciso III do art. 45 da LC 102/2008. Determina-se o arquivamento dos autos, conforme o disposto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

39ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada no dia 02/12/2014

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Processo: 838.684

Natureza: Pedido de Reexame

Recorrente: Alexandre Berquó Dias

Processo principal: 835.543 – Prestação de Contas do Município de Tupaciguara - Exercício de 2009

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Alexandre Berquó Dias, ex-prefeito do Município de Tupaciguara, por meio do qual busca a reforma do parecer prévio emitido pela rejeição das contas do exercício de 2009, na sessão da Primeira Câmara que se realizou no dia 19 de Outubro de 2010, fls. 91/99 daqueles autos. A rejeição das contas deveu-se à abertura de Créditos Suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$2.606.626,24, em desacordo com o disposto nos incisos II e V do art. 167 da CR/88, no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64 e nos arts. 15 e 16 da LC 101/2000.

A intimação do recorrente ocorreu em 11/11/2010 contado da juntada do AR (fl. 101 dos autos do processo principal) e a contagem do prazo recursal teve início em 12/11/2010 (Certidão à fl. 21).

Admitido o recurso à fl. 22, os autos foram encaminhados ao Órgão Técnico para análise, tendo o mesmo se manifestado às fls. 23/30.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se às fls. 33/33v opinando pelo não provimento do pedido de reexame.

O processo foi incluído em pauta, tendo sido retirado pela Relatora à época, que determinou a fl. 38 a juntada de documentação protocolizada neste Tribunal sob o nº 257110-02, o que foi feito conforme fls. 39/332, tendo o Órgão Técnico procedido a sua análise às fls. 346/355.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se às fls. 357/358 opinando, “(...) *em preliminar, pelo conhecimento e, no mérito, pelo desprovemento do presente pedido de reexame, mantendo-se o parecer anteriormente exarado.*”.

É o relatório.

VOTO:

I – ADMISSIBILIDADE

Ratifico o juízo de admissibilidade proferido à fl. 22 dos autos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

II – MÉRITO

A emissão do parecer prévio pela rejeição das contas foi motivada pela abertura de Créditos Suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$2.606.626,24, em desacordo com o disposto nos incisos II e V do art. 167 da CR/88, no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64 e nos arts. 15 e 16 da LC 101/2000, fls. 91/99 dos autos de Prestação de Contas.

O Recorrente, em suas razões recursais de fls. 01/17, alegou, em síntese, que:

- Foi indevida a análise efetivada por este Tribunal acerca da impossibilidade de utilização do inciso III do art. 4º da LOA para suportar os créditos abertos acima do limite de 35% estabelecido pelo inciso I do mesmo dispositivo, bem como o entendimento de que tal procedimento caracterizaria a utilização ilimitada de créditos haja vista que: **a)** a autorização constante da LOA não confere a permissão de abertura de créditos ilimitados ou com dotação ilimitada, tampouco a utilização de créditos adicionais com finalidade imprecisa; **b)** a autorização, devidamente aprovada pela Câmara Municipal, viabilizava a abertura de Créditos Adicionais dentro de uma mesma categoria de programação, estando sempre limitada ao montante constante da categoria, igualmente vinculada ao objetivo da categoria, fls. 05/06; e
- O entendimento que embasou a emissão do Parecer Prévio pela rejeição das contas (Consulta 742.472) destoa dos entendimentos anteriormente firmados por este Tribunal e, ainda, que tal entendimento, se deu ao final do exercício financeiro precedente, quando a LOA já havia sido enviada à Câmara Municipal, não se mostrando razoável sua utilização para análise da Prestação de Contas em tela, fls. 06/07.

Já na nova documentação juntada às fls. 40/332, o Recorrente alegou, em síntese, que:

- Este Tribunal, após análise da Lei Municipal nº 2.616/2008 e dos respectivos decretos anexos, poderá concluir que os atos de gestão da Administração Municipal seguiram exatamente o que determina o inciso VI do art. 167 da CR/88, fl. 42;
- O Poder Executivo foi autorizado pelo art. 4º da LOA (fls. 49/51), alterado pela Lei Municipal nº 2.636/2009 (fl. 53), a: **1)** inciso I: abrir Créditos Suplementares até o limite de 35% do orçamento inicial; **2)** Inciso III: transpor, remanejar ou transferir recursos dentro de

uma mesma categoria de programação, sem prévia autorização legislativa, nos termos do inciso VI do art. 167 da CR/88, fls. 42/43;

– Os créditos abertos com base na autorização contida no inciso I do art. 4º totalizaram R\$12.866.000,00 (fls. 43/44). Já os créditos abertos com base no inciso III do mesmo dispositivo corresponderam a R\$2.606.626,24 (fls. 44/45), totalizando R\$15.472.626,24;

– Este Tribunal aprovou prestações de contas que apresentaram questões semelhantes ao ocorrido neste processo, citando: 726.487 – Prestação de Contas de Cristália/2006; 842.812 – Prestação de Contas de Arcos/2010; Prestação de Contas do Governo do Estado de Minas Gerais/2010, fl. 46;

– As falhas apontadas são de natureza formal e não trouxeram qualquer prejuízo financeiro ao erário municipal ou a terceiros, fl. 46; e

– Em nenhum ato do gestor e do Departamento de Contabilidade se vislumbrou dolo ou má fé na gestão da coisa pública, fl. 46.

O Órgão Técnico, após análise das alegações e documentos apresentados pelo Recorrente às fls. 01/17, manifestou-se às fls. 23/30 no sentido de que:

1. As argumentações constantes do presente Pedido de Reexame são as mesmas apresentadas por ocasião da defesa nos autos de Prestação de Contas (835.543), fl. 26;
2. As alegações do defendente não foram consideradas por ocasião do reexame da Prestação de Contas com fundamento no entendimento firmado por este Tribunal em resposta às consultas de nºs 735.383 e 742.472, o qual foi corroborado no voto do Relator daquela Prestação de Contas. De acordo com tal entendimento, havendo necessidade de remanejamento, será indispensável que a autorização se dê sempre por lei específica, e, ainda, em caso de autorização na LOA para abertura de Créditos Suplementares, o dispositivo deve indicar percentual limitativo, fl. 26;
3. Foi indevido o argumento do Recorrente de que a modificação de entendimento deste Tribunal tenha ocorrido ao final de 2008, por ocasião da resposta à Consulta nº 742.472, haja vista que tal fato já havia ocorrido desde o exercício de 2007, quando da resposta à Consulta nº 735.383, de 25/07/2007, fls. 26/28; e
4. Considerando que este Tribunal, em casos análogos, embora tenha sido apurada a abertura de créditos sem cobertura legal, emitiu pareceres prévios pela aprovação das contas, haja vista que, na verificação da execução constatou que as despesas ocorreram dentro dos créditos autorizados, adotou tal procedimento no presente caso, concluindo que as despesas empenhadas (R\$36.567.291,20) foram inferiores aos créditos autorizados (R\$36.760.000,00), fls. 28/30, devendo, portanto, ser reformada a decisão exarada no processo de Prestação de Contas nº 835.543.

Quanto às alegações e documentos apresentados pelo Recorrente às fls.40/332, o Órgão Técnico manifestou-se às fls.346/356 no sentido de que:

1. Não merece razão o Recorrente quanto à alegação de que os Créditos Suplementares no valor de R\$2.606.626,24 foram abertos com base na autorização contida no inciso III do art. 4º da LOA, “(...) *haja vista que, de forma inadequada, foi previsto na LOA a possibilidade de ‘remanejamentos’ de dotações dentro de uma categoria de programação com fundamento no inciso VI do art. 167 da CR/1988, expressão e fundamento legal inadequadamente utilizados naquela lei.*”, pois o inciso VI do art. 167 somente se aplica quando os remanejamentos, transposições e transferências de

recursos orçamentários forem realizados de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, fl. 351;

2. *“De outra forma, a possibilidade de movimentação de créditos orçamentários, dentro de mesma categoria de programação, que segundo o Recorrente não deveriam integrar o percentual autorizativo de abertura de créditos adicionais previsto na LOA, caracterizaria a utilização de créditos ilimitados, expressamente vedado pelo inciso VII do art. 167 da CR/1988.”*, fl. 353;
3. Ao examinar os decretos de abertura dos supostos “remanejamentos” efetuados pelo Poder Executivo de Tupaciguara, no valor de R\$2.606.626,24, constatou que se referem a acréscimos e reduções de valores em dotações orçamentárias de programas idênticos, tratando-se de suplementações de dotações, conforme demonstrado no quadro de fls. 334/345, (fl. 353);
4. Ao examinar os decretos relacionados pelo Recorrente à fl. 222, observou-se que as movimentações realizadas com base no art. 3º do Decreto nº 846 (fls. 330/332), originalmente indicado como R\$72.728,16, totalizaram na verdade de R\$68.641,16. Assim, o valor dos créditos “remanejados” suscitados pelo recorrente foi de R\$2.602.539,24 e não R\$2.606.626,24, fls. 353/354;
5. Não obstante o inciso III do art. 4º da LOA tenha sido proposto pelo Poder Executivo a aprovado pelo Legislativo em dissonância com o disposto no § 8º do art. 165 e no inciso VI do art. 167 da CR/88, a LOA não foi questionada em qualquer instância, seja ela administrativa ou judicial, tendo sido utilizada como efetivamente válida durante a execução orçamentária de 2009;
6. Tendo em vista que o Poder Executivo de Tupaciguara entendeu que o inciso III do art. 4º da LOA tratava-se de exceção ao limite de 35% autorizado pelo inciso I do mesmo artigo para abertura de créditos suplementares, tendo utilizado esse dispositivo para movimentações orçamentárias, o valor de R\$2.602.539,24 deve ser excluído do referido percentual;
7. Este Tribunal, tomando por base a apreciação das contas do Governador do Estado, exercício de 2010, por ocasião da emissão de pareceres prévios, em casos que a LOA havia contemplado dispositivo autorizando suplementações que não onerariam o percentual nela estabelecido, sem indicação de limite, desconsiderou tal irregularidade. A título de exemplo, Prestações de Contas de Arcos/2010 (842.802), de Juiz de Fora/2010 (842.796) e de Cristália/2006 (726.487), bem como no Pedido de Reexame de Arcos, exercício de 2006 (811.921); e
8. Considerando que, com base nos novos argumentos do Recorrente, nos dispositivos da LOA e nos precedentes desta Corte de Contas em casos análogos, ficou caracterizada a regularidade da abertura de Créditos Adicionais ao Orçamento do Município de Tupaciguara no exercício de 2009, merece ser reformada a decisão exarada nos autos de 835.543, com emissão do Parecer Prévio pela aprovação das contas.

Constata-se que o Órgão Técnico, na análise das razões recursais apresentadas às fls. 01/17, concluiu pela reforma da decisão exarada por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas nº 835.543, haja vista que, embora tenham sido abertos Créditos Suplementares sem cobertura legal, a verificação da execução evidenciou que as despesas empenhadas observaram os créditos autorizados.

Constata-se, ainda, que, por ocasião da análise das novas razões recursais e documentos juntados às fls. 40/332, o Órgão Técnico manifestou-se novamente pela reforma da decisão,

porém, sob a alegação de que: **1)** o valor relativo aos Créditos Suplementares sem cobertura legal, apurado por este Tribunal, deve ser excluído do percentual de 35% autorizado pelo inciso I do art. 4º da LOA para suplementação, haja vista que, segundo o Recorrente, o disposto no inciso III do art. 4º da LOA trata de exceção ao referido limite e, ainda, que o mesmo foi utilizado para suportar tais movimentações orçamentárias; **2)** em casos análogos este Tribunal deixou de considerar irregular dispositivo da LOA que previa suplementações sem onerar o limite estabelecido na mesma.

Constata-se, também, que o inciso III do art. 4º da LOA não previu situações em que o Poder Executivo de Tupaciguara pudesse realizar suplementações no exercício de 2009 sem onerar o limite de 35% estabelecido pelo inciso I do mesmo artigo e sim autorizou àquele Poder *“transpor, remanejar ou transferir recursos dentro de uma mesma categoria de programação, sem prévia autorização legislativa, nos termos do inciso VI, do art. 167, da Constituição Federal”*.

Os institutos da transposição, remanejamento e transferência se destinam à movimentação de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, nos termos do citado inciso VI do art. 167 da CR/88. Já a movimentação de créditos orçamentários dentro de uma mesma categoria de programação, no meu entender, diz respeito à suplementação de dotações.

Assim, não acato as alegações do Recorrente acerca da exclusão dos créditos abertos com base no inciso III do art. 4º da LOA do limite de 35% estabelecido pelo inciso I do mesmo dispositivo e desconsidero o entendimento firmado pelo Órgão Técnico por ocasião da análise das razões recursais e documentos juntados às fls. 40/332 pela reforma da decisão exarada.

Por outro lado, coaduno com o entendimento firmado pelo Órgão Técnico quando da análise das razões recursais de fls. 01/17, no sentido de que se deva verificar a execução da despesa em relação aos créditos autorizados, entendimento esse já pacificado por esta Câmara em casos análogos¹. Contudo, uma vez que considero como créditos autorizados o orçamento inicial acrescido dos créditos autorizados na própria LOA e por outras leis, deduzidos os créditos abertos por anulação, e não apenas o valor do orçamento inicial, conforme análise do Órgão Técnico às fls. 28/30 destes autos, passarei à nova análise da execução a seguir.

Tendo em vista que os créditos abertos por anulação de dotações não alteram o valor total do orçamento inicial, no meu entender, o Poder Executivo de Tupaciguara estava autorizado a realizar despesas até o montante de R\$34.153.373,76 (Orçamento inicial: R\$36.760.000,00 + Suplementações autorizadas na LOA (35%): R\$12.866.000,00 + Créditos Especiais: R\$583.926,84, deduzidos os Créditos Suplementares e Especiais abertos por anulação de dotações: R\$16.056.553,08), fl. 19 dos autos de Prestação de Contas.

Confrontando-se esse valor (R\$34.153.373,76) com as despesas empenhadas, no total de R\$36.567.291,20 (fl. 19), tem-se que as mesmas superaram os créditos autorizados em R\$2.413.917,44.

Dessa forma, pode-se concluir que, dos créditos abertos sem cobertura legal, no montante de R\$2.602.539,24 (fls. 353/354), R\$2.423.917,44 foram executados.

No que tange à alegação do Recorrente de que as falhas apontadas são de natureza formal e não trouxeram qualquer prejuízo financeiro ao erário municipal ou a terceiros (fl. 46), cumpre dizer que não se apura dano em processo de prestação de contas. A análise das informações prestadas pelo gestor, em atendimento à instrução normativa vigente, é formal; dano se apura em inspeção ou em auditoria. Assim, a rejeição das contas, uma das formas regimentais de

¹ Prestação de Contas nº 886.665 e Pedido de Reexame nº 879.722

conclusão do parecer prévio, tem por fundamento a análise formal dos itens da prestação de contas indicados em ordem de serviço, os quais constituem o escopo da análise técnica.

Por todo o exposto, denego provimento ao apelo e mantenho o Parecer Prévio pela rejeição das contas do Senhor Alexandre Berquó Dias, Prefeito do Município de Tupaciguara no exercício de 2009, com fulcro no disposto no inciso III do art. 45 da LC 102/2008.

Intime-se.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, conforme o disposto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas e da ata de julgamento, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator: I) preliminarmente, em conhecer do recurso, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade; II) no mérito, em negar provimento ao apelo e mantendo o Parecer Prévio pela rejeição das contas, com fulcro no disposto no inciso III do art. 45 da LC 102/2008. Intime-se. Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, conforme o disposto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

Plenário Governador Milton Campos, 02 de dezembro de 2014.

SEBASTIÃO HELVECIO
Presidente

WANDERLEY ÁVILA
Relator

MR

(assinado eletronicamente)