



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



25-06-14

SEB

=====

052 TC-001008/026/11

Município: Planalto.

Prefeito: Silvio César Moreira Chaves.

Exercício: 2011.

Requerente: Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 26-02-13, publicado no D.O.E. de 14-03-13.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Acompanha: TC-001008/126/11.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **Pedido de Reexame** interposto pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** contra o v. acórdão da C. Segunda Câmara¹, que decidiu pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PLANALTO**, exercício de 2011, advertindo a Municipalidade para que doravante elabore rigoroso planejamento e acompanhamento da gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.2 O Procurador de Contas **JOÃO PAULO GIORDANO FONTES**, apresentou **razões recursais** (fls.182/191) ressaltando que deverá ser reanalisada a questão constante do relatório da Fiscalização item **B.1.1.**, em que se noticiou a abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa, portanto, em confronto com o texto constitucional (artigo 167, V, da CF²). É que a Lei Municipal nº 92 em 29-12-11, cujo teor

¹ Sessão de 26-02-13, presentes os Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Robson Marinho, Presidente, e Edgard Camargo Rodrigues.

² **"Artigo 167 - São vedados:**
(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



visou legitimar a abertura dos créditos, concedeu autorização com efeitos retroativos à edição de Decreto do Executivo, em infração à Constituição.

A Fiscalização apurou que, enquanto o artigo 4º, “c”, da Lei nº 44 de 18-11-10 - LOA³ autorizava a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de **15%**, o Chefe do Poder Executivo promoveu a abertura de créditos que corresponderam a **23,27%** da receita inicialmente prevista. Posteriormente, visando ao saneamento da inconstitucionalidade, editou-se a Lei Municipal nº 92, de 29-12-11, responsável por ampliar a autorização legislativa de abertura de créditos suplementares para 30%.

Basta uma simples análise do texto constitucional para que se conclua que a abertura de uma das duas espécies de crédito adicional citadas, por Decreto do Executivo anterior à existência de autorização legislativa, padece de inconstitucionalidade. Esta, por sua vez, como reiteradamente assentado pelo Supremo Tribunal Federal, induz a nulidade do ato produzido em afronta à Constituição, motivo pelo qual nenhum ato posterior – seja ele oriundo do Legislativo ou não – tem o condão de convalidá-lo.

Assim, concluiu que a autorização legislativa conferida ao Executivo não obedeceu a um dos requisitos acima descritos, porquanto não antecedeu os Decretos que efetivaram a abertura dos créditos, dessa forma os atos do Executivo carregam a pecha insanável da inconstitucionalidade.

Citou trecho da decisão do Ministro Celso de Mello, na Medida Cautelar em ADI/DF nº 4048-1, onde deixou clara a impossibilidade de Lei posterior convalidar ato do Executivo – no caso, Medida Provisória – editado em contrariedade à Constituição. Confira-se:

“Ministro Celso de Mello:

Torna-se Claro, pois que o Congresso Nacional, mesmo no exercício do Poder de reforma – cuja prática esta juridicamente subordinada às limitações impostas pela Lei Fundamental – não dispõe de competência para constitucionalizar, mediante superveniente promulgação de emenda à Constituição, diploma legislativo até então incompatível, formal ou materialmente, com o texto da Carta Política,

³ *“Artigo 4º - O Poder Executivo é autorizado a:*
(...)

c – Abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 15% (quinze por cento) do orçamento das despesas, nos termos da legislação vigente”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



pois, se assim lhe fosse permitido, comprometer-se-ia, de modo grave, o postulado da supremacia da Constituição. Com maior razão, uma simples lei de conversão, hierarquicamente inferior a uma emenda à Constituição, não convalida medida provisória inconstitucional, tanto quanto uma emenda constitucional superveniente – insista-se – não legitima leis originariamente inconstitucionais.

(...)

Cumpre não perder de perspectiva que situações inconstitucionais jamais convalidam, eis que é nenhum, em nosso sistema normativo, ressalvado a possibilidade – sempre excepcional – de modulação, no tempo, dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade, o valor jurídico dos atos eivados de ilegitimidade constitucional.

(...)

O ato inconstitucional, precisamente porque afetado por um radical vício de nulidade jurídica, revela-se insusceptível de convalidação, qualquer que tenha sido o lapso de tempo decorrido ou ainda que tenha convertido, em lei, a medida provisória que lhe deu origem".

Entendeu, outrossim, que a argumentação do Ministro Gilmar Mendes, é perfeitamente aplicável no caso concreto:

"Trata-se de dispositivo inserido na seção dos orçamentos que se justifica por tornar mais rígido o controle da execução orçamentária. As programações orçamentárias são projetadas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo, de modo que a Lei Orçamentária retrata um projeto que, em tese, está exteriorizando a vontade da sociedade, representada pelos legisladores.

A mudança de programação em sentido contrário àquilo que foi aprovado na lei orçamentária teria como consequência a negação de força normativa a este diploma, dando-lhe a condição de "singela sugestão de literatura jurídica, sem quaisquer outras funções que não de mero aconselhamento ao Executivo". (Ives Gandra Martins, Celso Ribeiro Bastos. Comentários a Constituição do Brasil, 6º volume, tomo II, artigos 157-169, São Paulo, Saraiva, p.384)".

Anotou também que o Ministro Gilmar Mendes, concluindo o seu voto na ADI 3401/SP, repisou a necessidade de edição prévia de lei autorizativa, mesmo nos casos em que se tenha dado cumprimento à finalidade pública dos gastos empreendidos. Confira-se:

"Portanto, esteja ou não dando cumprimento ao §2º do artigo 98 da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Constituição da República, os artigos 1º e 2º da Resolução nº 196, de 2005, do Tribunal de Justiça de São Paulo, devem ser declarados inconstitucionais, por promoverem a transferência de recursos para o fundo do Poder Judiciário, sem prévia autorização legislativa. Trata-se de inconstitucionalidade formal evidente.

Em termos práticos, a referida Resolução do Tribunal de Justiça do Estado implicou, a pretexto de cumprir o comando do artigo 98, §2º, da Constituição federal de 1988, o remanejamento de verbas do Poder Executivo para o Poder Judiciário, sem observar a exigência da prévia autorização legislativa, bem como a alocação de recursos para o Poder Judiciário, sem que fossem respeitadas as dotações orçamentárias, em clara afronta aos artigos 167, VI e 168 da Constituição federal, com o agravante de que uma resolução pretendia revogar norma estadual que disciplinava a matéria de forma diversa”.

E, finalmente, repisou o entendimento do Desembargador Osni de Souza, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em voto condutor do acórdão proferido nos autos do processo nº 9071304-62.2007.8.26.0000:

“(...) E nem se poderia olvidar aqui o regramento constitucional, a vedar a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, bem como a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (artigos 165, parágrafo 8º e 167, incisos II e V, da Constituição federal), do que não cuidou o réu (...)”.

1.3 Instada (fl. 192), a **Assessoria Técnica** oficiou nos autos.

A **Unidade Jurídica** (fls. 193/197) manifestou-se pelo **não provimento** do pedido de reexame. Entendeu que as razões recursais, ainda que brilhantemente apresentadas e fundamentadas, foram sopesadas especificamente pela E. Segunda Câmara, quando do julgamento originário. Acrescentou que há uma série de fatores que são importantes na análise dos aspectos econômico-financeiros, sendo a abertura de crédito adicional um deles. Também, a apreciação de mérito das contas da Administração Municipal de cada exercício depende, ainda, de uma série de outros fatores que influenciam em sua análise.

Ressaltou que os fundamentos que molduram o inconformismo do “Parquet” são os mesmos que já foram devidamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



analisados e repelidos pela E. Segunda Câmara, e assim entendeu que deve prevalecer a r. decisão combatida.

Ademais, esta Corte de Contas concluiu que os demonstrativos aqui examinados não apresentaram falhas capitais capazes de, por si sós, comprometê-los em sua totalidade.

A **Chefia do órgão** (fl. 198) apoiando-se na análise da Unidade Jurídica, concluiu pelo conhecimento e **não provimento** do Pedido de Reexame.

1.4 A **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 199/200) entendeu oportuna a **fixação de prazo** para a apresentação de alegações por parte dos responsáveis pela Prefeitura Municipal de Planalto, em homenagem ao princípio da ampla defesa e do contraditório.

1.5 Devidamente notificado (fl.201 – DOE de 18-01-2014) o Responsável permaneceu silente.

1.6 A **SDG** (fls. 207/209) compactuou com o entendimento da ATJ no sentido de relevamento da impropriedade, ou seja, da aceitação da Lei Municipal que autorizou a abertura de créditos suplementares com efeitos retroativos.

Desse modo, muito embora o órgão em questão tenha elaborado um planejamento com impropriedades, o seu resultado foi aceitável em termos de equilíbrio da execução orçamentária, com um resultado deficitário de apenas 0,81%, por isso entendeu que as impropriedades do planejamento devem ser relevadas.

Por isso, manifestou-se pelo **não provimento** do recurso.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 14-03-13 (fl.179), de sorte que o recurso, interposto em 26-03-13 (fls. 182/191), é tempestivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.2 Presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo **conhecimento** do apelo.

3. VOTO – MÉRITO

3.1 Os argumentos apresentados pelo Ministério Público de Contas não merecem acolhimento.

Independentemente da questão de constitucionalidade suscitada, foi editada Lei municipal concedendo autorização à abertura de créditos no percentual de 30%, com vigência retroativa à edição do decreto do Executivo.

Vale lembrar que a Segunda Câmara, quando do exame de situações similares, envolvendo contas de Prefeituras referentes aos exercícios de 2011 e 2012, **em que as alterações orçamentárias não ocasionaram desajuste fiscal**, tem relevado a impropriedade, para que, a partir do próximo exercício, então sim, possa essa falha ser incluída entre aquelas ensejadoras da reprovação das contas.

Das recentes decisões sobre o assunto, destaco, em especial, a proferida nos autos do **TC-000962/026/11** – Prefeitura Municipal de Jaú – exercício de 2011 – Colenda Segunda Câmara, sessão de 05-11-13 – Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, em que a referida falha foi remetida ao campo das recomendações:

“Assim, ainda que o Município não tenha utilizado o limite total autorizado na Lei Orçamentária Anual, a situação comporta severa advertência para que, doravante, a Administração Municipal aperfeiçoe a Lei Orçamentária Anual em atendimento aos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64 e cumpra com rigor o estabelecido nas peças de planejamento e, em caso de abertura de créditos que ultrapassem a margem autorizada ou da utilização dos institutos da transposição, do remanejamento e da transferência de recursos, providencie lei específica anterior, nos termos do artigo 167, incisos V e VI, da Constituição Federal”.(g.n)

No mesmo sentido o voto que proferi nos autos do **TC-001267/026/11** – Prefeitura Municipal da Estância Turística de Bananal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



– exercício de 2011, acolhido pela Colenda Segunda Câmara, na sessão de 03-09-13, consoante excerto que transcrevo:

“2.2 (...)

Entretanto, ainda que, no caso, não tenha havido autorização legislativa específica, tais alterações orçamentárias não causaram desajuste fiscal, tendo sido, para mais, aplicados corretamente os mínimos constitucionais e apresentados resultados equilibrados. Não obstante, cabe severa advertência ao Município para que, doravante, observe estritamente o disposto em sua Lei Orçamentária Anual, e elabore rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária nos termos do artigo 1º, § 1º da LRF, com observância do disposto no artigo 167, VI, da Constituição Federal. Nesse sentido, decidi nos autos dos TC's: 001039/026/1116, 001186/026/1117 e 001077/026/11⁴.

Observe, por fim, que este Tribunal, em sua missão pedagógica, já editou diretrizes acerca das irregularidades aqui expostas: Comunicado SDG nº 29/2010 (DOE 19-08-2010) e artigo: “Permuta entre dotações de mesma categoria não é transposição, remanejamento e nem transferência de recursos orçamentários” (publicado em 27-05-13 no “site” deste Tribunal⁵) afim de orientar seus jurisdicionados”.(g.n)

Impende consignar, também, que do voto originário constou que a falha deveria ser relevada, uma vez que não houve comprovação de dano ao Erário (cf. item 2.2), o Município aplicou corretamente os mínimos constitucionais, não houve desajuste fiscal e, sobretudo, as contas apresentaram resultados equilibrados (superávit financeiro e percentual de investimento de 9,79%).

Por fim, como bem observou a SDG, a maioria dos Municípios depende de recursos advindos do Estado e da União para realizarem investimentos e até mesmo para manutenção de serviços municipais e a imprevisibilidade do recebimento destes valores gera inconsistências nas peças de planejamento orçamentário, portanto a análise das alterações orçamentárias, dos percentuais de autorização e das peças de planejamento deve ser feita com muita acuidade para que nenhum

⁴ Prefeitura Municipal de São Francisco do Sul, Sessão da Colenda Câmara em 30-06-13.
Prefeitura Municipal de Pereiras, Sessão da Colenda Câmara em 09-04-13.
Prefeitura Municipal de Bastos, Sessão da Colenda Câmara em 23-04-13.

⁵ Disponível em
http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/artigo-permuta_entre_dotacoes.pdf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Município seja punido indevidamente.

3.2 Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da Assessoria Técnica e Secretaria Diretoria Geral e voto pelo **desproimento** ao Pedido de Reexame, mantendo-se o r. parecer impugnado em todos os seus termos.

Sala das Sessões, 25 de junho de 2014.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO