



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 28/11/18

ITEM Nº26

PEDIDO DE REEXAME

26 TC-002255/026/15

Município: Santa Maria da Serra.

Prefeito(s): Josias Zani Neto.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Josias Zani Neto – Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 22-08-17, publicado no D.O.E. de 22-09-17.

Advogado(s): Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013) e outros.

Acompanha(m): TC-002255/126/15.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

RELATÓRIO

A Colenda Primeira Câmara deste Tribunal, em sessão de 22 de agosto de 2017, emitiu parecer desfavorável à aprovação das CONTAS DO PREFEITO DE SANTA MARIA DA SERRA, relativas ao exercício de 2015 (Parecer à fl.351 – publicado no DOE de 22.09.17), à vista do excesso de alterações orçamentárias.

Em Pedido de Reexame (expediente TC-023540/026/17 – fls.360/378), o Ex-Prefeito alega que *“as alterações orçamentárias processadas no exercício de 2015 atendem rigorosamente ao que determina a Constituição Federal, a Lei Federal*



nº 4.320/63 e a Legislação Orçamentária do Município de Santa Maria da Serra editada para vigorar em 2015".

O Recorrente prossegue arguindo que *"deve a Corte de Contas observar que a fixação do percentual de suplementação em questão se baseou no histórico de alteração orçamentárias ocorridas nos últimos exercícios, visto que questões endógenas e exógenas exigem diversas alterações das ações e programas inicialmente planejados"*. Nesse contexto, argumenta que a complexidade da Administração Municipal demanda ações imediatas em relação aos gastos públicos e que alguns fatos fogem ao controle da Prefeitura, como é o caso do recebimento, muitas vezes inesperado, de recursos advindos de convênios celebrados com o Governo Federal e Estadual.

Alega, ainda, que não houve descumprimento do § 8º do artigo 165 da Constituição Federal, eis que essa norma não traz nenhuma restrição quanto ao percentual de suplementação do orçamento público. Da mesma forma, o Recorrente salienta a ausência, na Lei nº 4.320/64, de qualquer limitação quanto ao volume de abertura de créditos suplementares.

Nesse contexto, invoca a Lei Municipal nº 1.252/14, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015, cujo artigo 9º autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 30% da receita efetivamente arrecadada¹ e a transpor, remanejar ou transferir recursos, dentro de uma mesma categoria de programação. O recorrente transcreve, também, o artigo 4º da Lei Orçamentária Anual

¹ A LDO Municipal exclui desse limite *"os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias relativas a pessoal, inativos e pensionistas, dívida pública, débitos constantes de precatórios judiciais de despesas a conta de recursos vinculados"*.



de 2015 (Lei nº 1.259/14) que traz disposições idênticas acerca das modificações do orçamento.

Além disso, as razões recursais dão destaque às manifestações favoráveis da Assessoria Técnica, notadamente quanto aos aspectos econômicos e financeiros, cuja situação de equilíbrio foi, inclusive, reconhecida pela decisão combatida.

O Recorrente pleiteia, assim, que esta Corte proceda a uma *“análise detalhada de cada um dos instrumentos que autorizaram as alterações orçamentárias verificadas em 2015, fato que permitirá a conclusão de que não houve qualquer prática que destoe do contido na Constituição Federal, na Lei Federal nº 4.320/64 e na Legislação Orçamentária do Município de Santa Maria da Serra editada para vigorar em 2015”*. Nesse sentido, apresenta planilhas sintéticas das movimentações autorizadas no orçamento do exercício, quadro assinado pelo contador da Prefeitura e cópia das fichas funcionais e legislação relativas aos créditos adicionais.

Dessa forma, conclui que não houve extrapolação do limite autorizado de 30%, pois é necessário segregar as alterações orçamentárias que se situam dentro dessa autorização (R\$ 3.454.750,90) daquelas que *“estão FORA desse percentual por força da excepcionalidade contida no 1º, do artigo 9º, da LDO/2015 e no §1º, do artigo 4º, da LOA/2015”*.

Assim, pede que este Tribunal aplique a orientação jurisprudencial adotada nos processos TC-002551/026/15, TC-001528/026/13 e outros, no sentido de relevar a falha atinente às modificações do orçamento, reformando a decisão de primeira instância



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

para que seja emitido parecer favorável às contas do Executivo do Município de Santa Maria da Serra do exercício de 2015.

Sob a vertente econômico-financeira, **ATJ** (fls. 380/382) considerou que as razões do recurso não são aptas a reverter o resultado desfavorável, eis que, *“a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições em nível (81,82%) superior à taxa de inflação descaracterizou o processo democrático”* e demonstrou deficiência no planejamento, contrariando o Comunicado SDG nº 29/10. Destaca, ainda, a existência de farta jurisprudência desta Corte em que a única motivação para o juízo desfavorável é a excessiva movimentação orçamentária.

Por conseguinte, **ATJ Jurídica** (fls.383/386) e **Chefia de ATJ** (fl.387) manifestaram-se pelo conhecimento e não provimento do pedido de reexame.

Da mesma forma, o d. **Ministério Público de Contas** (fls.388/389) opinou pelo conhecimento e desprovimento do apelo, por entender que o excesso de alterações orçamentárias não é passível de indulto, diante do déficit orçamentário que agravou o passivo financeiro do exercício. Ressalta, também, que a matéria já havia sido objeto de específica advertência nas contas da Municipalidade do exercício de 2011.

É o relatório.

GCECR
CMB



TC-002255/026/15

VOTO

Preliminar.

Recurso em termos, dele **conheço**.

Mérito.

A decisão recorrida censura a realização de alterações orçamentárias equivalentes a 81,82% da receita inicialmente prevista.

Por sua vez, o Recorrente argumenta que as modificações do orçamento foram realizadas de acordo com a Legislação Federal (Lei nº 4.320/64) e Municipal (LDO e LOA) e que não houve extrapolação do limite autorizado de 30%, pois grande parte dos créditos abertos não se submete a esse teto, por estar abarcada pelas exceções previstas nas leis orçamentárias.

Consoante bem destacou ATJ, *"a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e transposições em nível (81,82%) superior à taxa de inflação descaracterizou o processo democrático, em que se decidiu a alocação dos recursos públicos, e é inegável, portanto, a deficiência do planejamento da Administração. Tal movimentação não se coaduna com o determinado no Comunicado SDG nº 29/2010²".*

² "COMUNICADO SDG nº 29/2010



Ademais, tal quadro é agravado pela subestimação da receita (excesso de arrecadação equivalente a 15,32% - R\$ 2.829.511,94), prática que confere maior flexibilidade ao Executivo para modificar o orçamento aprovado pela Câmara.

Cabe ressaltar, ainda, que a matéria já fora objeto de recomendação nas contas da Municipalidade do exercício de 2011 (TC-001033/026/11³), nos seguintes termos: *"Evite autorizar abertura de créditos suplementares incompatível com os índices inflacionários no orçamento"*.

Além disso, o argumento do Recorrente, segundo o qual estariam excluídas, do percentual autorizado nas leis de planejamento (LDO e LOA), gastos relativos a pessoal, inativos e pensionistas, dívida pública, débitos de precatórios judiciais e despesas com recursos vinculados, apenas reforça a excessiva flexibilidade conferida pela gestão municipal a seu orçamento. Com efeito, se aceitas tais exceções, o Executivo disporia da prerrogativa de modificar quase completamente suas leis orçamentárias, em prejuízo ao processo democrático desenvolvido pelo Poder Legislativo.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

(...)

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.

4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 165, VI da CF).

(...)"

³ Segunda Câmara, sessão de 11/12/2012, Relatora Auditora Substituta de Conselheiro Sílvia Monteiro, DOE 16/02/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Por fim, cumpre salientar, conforme bem observou ATJ, decisões dessa Corte em que a única motivação para emissão de parecer desfavorável consiste na excessiva movimentação orçamentária. É o caso dos pareceres exarados em sede recursal no TC-000637/026/14 (Prefeitura de Pracinha⁴), bem como em primeira instância nos processos TC-001286/026/11 (Prefeitura de Cássia dos Coqueiros⁵) e TC-002437/026/15 (Prefeitura de Salto Grande⁶).

Nestas circunstâncias, na conformidade das manifestações da Assessoria Técnico-Jurídica e Chefia e Ministério Público, VOTO pelo **não provimento** do Pedido de Reexame, mantendo-se o parecer desfavorável à aprovação das CONTAS DO PREFEITO DE SANTA MARIA DA SERRA, relativas ao exercício de 2015, em todos os seus termos.

GCECR
CMB

⁴ Tribunal Pleno, sessão de 10/05/2017, Relatoria deste Conselheiro, DOE 25/05/2017, trânsito em julgado em 01/06/2017.

⁵ Segunda Câmara, sessão de 24/09/2013, Relator Auditor Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, DOE 30/11/2013, trânsito em julgado em 20/01/2014.

⁶ Primeira Câmara, sessão de 18/07/2017, Relatoria deste Conselheiro, DOE 05/08/2017, trânsito em julgado em 19/09/2017.