



PROCESSO Nº : 20471-4/2012
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTAL DO ARAGUAIA
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
EX-GESTOR : GERSON ROSA DE MORAES
RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO

EMENTA:

Representação de Natureza Interna. Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia. Peças de Planejamento elaboradas em desacordo com preceitos constitucionais e legais. Não adoção de providências para a abertura de créditos adicionais suplementares. Parecer pela procedência da representação interna, recomendações, determinação legal, aplicação de multa ao responsável e remessa de cópia do julgamento para as Contas de Gestão – exercício de 2012, evitando o bis in idem na aplicação das sanções.

PARECER Nº 3.765/2013

I – RELATÓRIO

1. Tratam os autos de Representação de Natureza Externa, convertida em Representação de Natureza Interna, formulada pela Câmara Municipal de Pontal do Araguaia em face da Prefeitura Municipal do Pontal do Araguaia, diante da notícia de que o Prefeito Municipal do exercício de 2012, Sr. Gerson Rosa de Moraes, após solicitação da respectiva Câmara Municipal, não emitiu decreto para abrir crédito suplementar, com isso os pagamentos da Câmara Legislativa estão fora do prazo por falta de dotação



orçamentária para empenhar as despesas.

2. A SECEX da relatoria do Conselheiro Sérgio Ricardo emitiu relatório técnico onde concluiu pela existência de duas irregularidades (62/66), quais sejam:

4.1. FC 13. Planejamento/Orçamento. Moderada. *Pecas de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).*

4.1.1. *Autorização pela LOA do Poder Executivo a transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria econômica de programação para outra ou de uma unidade orçamentária para outra, com base nos recursos efetivamente disponíveis quando esta deve ser feita por lei específica, contrariando o artigo 167, inciso VI, da CF/88. Item 2.*

4.2. Sem classificação da Resolução Normativa nº 17/2010. *Não adoção de providências para a abertura de créditos adicionais suplementares. (Inciso IV, art. 84 da Constituição Federal)*

4.2.1. *Não adoção de providências para a abertura de créditos adicionais suplementares para a Câmara Municipal de Pontal do Araguaia, contrariando artigo 2º e o artigo 84, inciso IV, ambos da CF/88 combinado com o artigo 4º, inciso I, do Decreto-Lei nº 201/67. Item 3.*

3. O subsecretário, por sua vez, entendeu por bem em complementar o parecer técnico sugerindo a conversão da representação externa em representação interna, bem como, a citação do prefeito de Pontal do Araguaia, fls. 67/68.

4. Após aceita a sugestão do subsecretário, Sr. Charles Conceição Ormond, convertendo o feito em Representação de Natureza Interna, o Conselheiro Sérgio Ricardo pugnou pela citação do Sr. Gerson Rosa de Moraes, ex-prefeito municipal, fl. 69.

5. Através do Ofício 30/2013/GAB.SR/TCE-MT, o ex-gestor da Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia, foi citado via AR, fl. 73, para prestar esclarecimentos acerca dos fatos impróprios constatados no Relatório técnico.



6. Defendeu-se às fls. 76/81, rechaçando as irregularidades apontadas pela SECEX, pugnando que sejam acatadas as justificativas apresentadas.

7. Analisando a defesa apresentada, a SECEX entendeu por bem sanar uma das irregularidades, permanecendo, tão somente a irregularidade FC13.

8. Empós, foi oportunizado ao ex-gestor prazo para as alegações finais, porém este ficou-se inerte. Ato seguinte, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o breve relato. Segue fundamentação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

9. Importante ressaltar que dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no art. 1.º da Lei Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

10. No exercício de tal mister, o Tribunal de contas tem como valioso instrumento a figura da representação, que pode ser de natureza interna ou externa e tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos e fatos da administração pública, nos termos do art. 218 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal, c/c art. 46 da Lei Complementar 269/2007.

11. No caso em tela, após Representação de Natureza Externa formulada pela Câmara Municipal de Pontal do Araguaia, constatou a Equipe Técnica



deste Tribunal que a Prefeitura Municipal de Pontal do Araguaia elaborou peça de planejamento em desacordo com os preceitos constitucionais e legais, considerando que, a LOA autoriza o Poder Executivo a transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria econômica de programação para outra ou de uma unidade orçamentária para outra, com base nos recursos efetivamente disponíveis quando esta deve ser feita por lei específica, contrariando o artigo 167, inciso VI, da CF/88.

12. Quanto à irregularidade FC13, supra mencionada, vale ressaltar, primeiramente, que a Constituição Federal em seu artigo 167, inciso VI, dispõe que:

Art. 167. São vedados:

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

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

13. Vejamos que esta regra, pelo princípio da proibição de estorno de verbas, é vedada a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (CF, art.167, VI).

14. No caso em testilha, se observa que a autorização legislativa que embasa o Decreto 1105/2012, que suplementou crédito à Câmara Municipal pelo Executivo Municipal, está consubstanciado no art. 6.º da LOA (Lei Municipal n.º 609/2011), que assim dispõe:

Art. 6º - Fica o executivo municipal autorizado a proceder à abertura de créditos adicionais suplementares, até limite de 40% (quarenta por cento), no curso da execução orçamentária, podendo transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria econômica de programação para outra ou de uma unidade orçamentária para outra, com base nos recursos efetivamente disponíveis, de conformidade



com os ditames previstos nos Art. 42 e 43 e seus incisos, da Lei 4.320/64, bem como o Art. 167, inciso VI, da Constituição Federal.

15. Extrai-se da dicção do artigo supra colacionado que o Poder Executivo tem autorização para proceder à abertura de créditos adicionais suplementares no curso da execução orçamentária, podendo transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria econômica de programação para outra ou de uma unidade orçamentária para outra, com base nos recursos efetivamente disponíveis.

16. Tal autorização fere o disposto no art. 167 em seus incisos V e VI, vez que, embora o município tenha autorização legislativa, tal norma possui conteúdo genérico, deixando de especificar a indicação dos recursos correspondentes, não estando apta a convalidar a presente restrição. Na forma como editada, verifica-se inexistir qualquer limitação ao Prefeito Municipal, que poderia ao seu livre arbítrio promover o total desvirtuamento da Lei Orçamentária aprovada.

17. Desta forma, tem-se que remanejamentos de recursos de um órgão para outro e transposições ou transferências de uma categoria de programação para outra, somente podem ser autorizados através de lei específica, sob pena de antinomia com a Lei Maior.

18. Mister transcrever o entendimento doutrinário de José de Ribamar Caldas Furtado, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, mestre em Direito e Professor¹:

Entretanto, as gestões orçamentárias brasileiras ainda não perceberam a vontade da Carta de 1988 nesse aspecto, fato que faz com que a prática da abertura de créditos adicionais suplementares, com base na autorização dada na LOA, seja utilizada como panacéia, à revelia do artigo 167, III, da

1 <http://jus.com.br/revista/texto/7715/creditos-adicionais-versus-transposicao-remanejamento-ou-transferencia-de-recursos#ixzz2VSVnZj00>



Constituição Federal.

Essa prática destrói a rigidez do orçamento público pretendida pelo ordenamento jurídico pátrio, com prejuízos para todo o sistema constitucional orçamentário que, enfraquecido, deixa de ser veículo necessário de planejamento das ações da Administração Pública, em desfavor do regime de gestão fiscal responsável preconizado pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalte-se que incorre no denominado crime de desvio de verbas, tipificado no artigo 315 do Código Penal, quem der às verbas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei. Desvio de verba, ensina Hely Lopes Meirelles, "é a transposição de recursos de determinada dotação para outra sem prévia autorização legal, com infração ao disposto no art. 167, VI, da CF". Se essa conduta for praticada por Prefeito Municipal, será enquadrada no artigo 1º, III, do Decreto-Lei nº 201/67 [18], que comina pena mais severa. Também constitui ato de improbidade administrativa influir de qualquer forma para a aplicação irregular de verba pública (Lei nº 8.429/92, art. 10, XI).

19. Corroborando com o entendimento empossado, no TCE/MG há prejulgado sobre o tema que assim dispõe, bem como julgados:

"A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, de que trata o art. 167, inciso VI, da Constituição Federal, devem ocorrer mediante prévia autorização legislativa específica, sendo incabível previsão neste sentido na Lei Orçamentária Anual (Prejulgado n. 1312)."

Alteração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Limite percentual para a abertura de créditos suplementares mediante remanejamento (...) as realocações de recursos decorrentes de remanejamentos de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra devem ser previamente autorizadas por lei específica, nos termos do art. 167, inciso VI, da Constituição da República. E quanto aos créditos suplementares oriundos de recursos provenientes de superavit financeiro, excesso de arrecadação, operação de crédito ou anulação parcial ou total de dotação orçamentária do mesmo órgão e mesma categoria de programação, não existe vedação que os desautorize até o limite estabelecido na própria lei orçamentária. Se tal limite esgotar-se antes do término do exercício, deverão ser solicitadas novas autorizações ou a majoração do limite, verificando-se os reflexos de tais medidas na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e no plano plurianual (PPA) (Consulta n. 735383. Rel. Cons. Adriene Andrade. Sessão do dia 25/7/2007)

Abertura de crédito especial. Novo elemento de despesa. Remanejamento. Transposição]

(...) o crédito especial só pode ser aberto para a realização de "algo novo", um programa, projeto ou



atividade não previsto na lei orçamentária anual, discriminado por seus elementos de despesa, pessoal, material e outros. Cada programa terá o seu leque de despesas discriminadas, no mínimo, por elementos (art. 15 da Lei nº 4.320/64), o que não quer dizer que, se temos um novo “elemento de despesa”, devemos abrir um crédito especial, uma vez que a despesa com o programa ou ação já estava previsto na lei orçamentária. (...) com a falta de crédito para aquele elemento de despesa, o que se faz é o remanejamento ou transposição do crédito de um elemento para o outro, com base nos recursos previstos dentro do próprio programa. A teor do art. 43, caput e § 1º, da lei, é perfeitamente possível o remanejamento pretendido desde que autorizado pela lei do orçamento ou por lei específica. Caso o programa não tenha mais recursos, aí sim, seria necessária a abertura de créditos adicionais, disciplinados pelos artigos 40 a 46 da Lei nº 4.320/64. (...) mesmo os créditos especiais podem ser suplementados, se a verba inicialmente prevista não for suficiente para cumprir o programa. A própria lei que institui o crédito especial poderá trazer no seu texto a autorização para suplementação, caso contrário, poderá ser feita a suplementação mediante lei específica. O crédito especial não se integra ao orçamento, mas à execução orçamentária. A suplementação que está contida na lei orçamentária não se aplica aos créditos especiais (Consulta n. 712258. Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 25/10/2006)

Suplementação de crédito especial. Autorização legislativa (...) como modificação que é do orçamento, o crédito suplementar do crédito especial, que objetiva reforçar dotação orçamentária aberta por crédito especial, sujeita-se à prévia autorização legislativa e à indicação dos recursos que o sustentarão (Consulta n. 702853. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 15/02/2006)

20. Em relação à existência de julgamento e registro da Lei 609/2011 por este Tribunal de Contas, consubstanciado no Processo n.º 601-7/2012, inclusive apontando recomendações a serem observadas na confecção das próximas Leis Orçamentárias, estas não obstam a aplicação de sanção ao ex-gestor neste autos, porém, deve o Conselheiro Relator determinar o envio de cópia do julgamento às contas de gestão do exercício de 2012 para evitar o *bis in idem* na aplicação de penalidade.

21. Com isso, faz-se necessária a aplicação de multa ao mencionado ex-prefeito, Sr. Gerson Rosa de Moraes, nos termos do art. 75, III, da LC nº 269/07 c/c o art. 289, II, do RITCE/MT e gradação disposta no art. 6º, da Resolução nº 17/2010, bem como, ser recomendo para que na confecção das próximas Leis Orçamentárias a atual



gestora, Sr.^a Divina Maria da Silva Oda, se abstenha de prever autorização para transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, de que trata o art. 167, inciso VI, da Constituição Federal, que possa ser realizado abertamente pelo Poder Executivo mediante Decreto.

22. Com relação à irregularidade sem classificação, descrita pela SECEX como: *“Não adoção de providências para a abertura de créditos adicionais suplementares para a Câmara Municipal de Pontal do Araguaia, contrariando artigo 2º e o artigo 84, inciso IV, ambos da CF/88 combinado com o artigo 4º, inciso I, do Decreto-Lei nº 201/67.”*, sanada no relatório de análise da defesa de fls. 83/86, este *Parquet* de Contas ousa discordar dos experts da SECEX da relatoria do Conselheiro Sérgio Ricardo.

23. Primeiramente, extrai-se que a SECEX sugeriu estar sanada a irregularidade considerando o documento de fls. 81, que se trata de Decreto do Poder Executivo de n.º 1105/2012, que abre crédito suplementar para a Câmara Municipal de Pontal do Araguaia no montante de R\$35.300,00 (trinta e cinco mil e trezentos reais), ou seja, realizada justamente o crédito questionado pela Câmara Municipal no objeto da Representação Externa.

24. Ocorre que, conforme se observa do documento supra mencionado, não há qualquer comprovação de sua publicação, bem como, em análise do Sistema APLIC este não consta no nosso banco de dados, ou seja, não fora enviado pelo ex-gestor. Ademais, realizada busca no site da Prefeitura de Pontal do Araguaia, no campo dos Decretos (<http://www.pmpontaldoaraguaia.com.br/>), não há sua inserção naquele link, ou a publicação nos editais de publicação daquela Prefeitura.



25. Em que pese o fato de que os documentos públicos tem presunção de legalidade, neste caso, não há lastro mínimo de publicidade que dê a devida autenticidade a tal decreto, o que leva este *Parquet* de Contas a entender por bem desconsiderar tal documento apresentado.

26. Por fim, não podemos deixar de notar que a Representação Externa apresentada foi interposta no dia 22 de novembro de 2012 e o Decreto é datado de 01 de outubro de 2012, portanto, é no mínimo estranho que quase dois meses depois da feitura do Decreto pelo Poder Executivo, que suplementa o orçamento da Câmara, esta não tenha dado conta do montante suplementado.

27. Conforme bem explicitado pela SECEX às fls. 65, é cediço que a manutenção da Câmara Municipal, e a suplementação de projetos/atividades, pertencem ao Poder Legislativo, não ao Poder Executivo, portanto, não cabe a este se opor a realização do crédito suplementar, podendo incorrer em infração político-administrativa, conforme inciso I do art. 4.º do Decreto-Lei 201/67:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;

28. Pelo Exposto, este *Parquet* de Contas ousa discordar do relatório conclusivo emitido pela SECEX às fls. 83/86, para conhecer e dar provimento à presente representação, aplicando multa ao ex-gestor, bem como recomendações e determinações legais.



III – CONCLUSÃO

29. Diante o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **opina**:

a) pela **procedência** da presente Representação Interna;

b) pela aplicação de **multa** ao mencionado ex-prefeito, Sr. Gerson Rosa de Moraes, nos termos do art. 75, III, da LC nº 269/07 c/c o art. 289, II, do RITCE/MT e graduação disposta no art. 6º, da Resolução nº 17/2010, em razão das irregularidades **FC13 e sem classificação** - *“Não adoção de providências para a abertura de créditos adicionais suplementares. (Inciso IV, art. 84 da Constituição Federal)”*.

c) pela recomendação à atual gestora, Sr.^a Divina Maria da Silva Oda, para que se abstenha de prever nas próximas Leis Orçamentárias autorização para transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, de que trata o art. 167, inciso VI, da Constituição Federal, que possa ser realizado abertamente pelo Poder Executivo mediante Decreto.

d) pela determinação à atual gestora, Sr.^a Divina Maria da Silva Oda, que realize a suplementação requerida pela Câmara Municipal, nos termos do ofício 136/2012 – CMGP de fls. 04.

f) remessa de cópia do julgamento às contas de gestão do exercício



Ministério Público
de Contas
Mato Grosso



Tribunal de Contas
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

TCE/MT

Fls.: 104

Rub.:

de 2012 para evitar o *bis in idem* na aplicação de penalidade

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 07 de junho de 2013.

Alisson Carvalho de Alencar
Procurador de Contas