



Instrução Técnica de Recurso 00229/2019-6

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 10129/2019-1, 05179/2017-1

Classificação: Recurso de Reconsideração

Setor: NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas

Criação: 10/09/2019 12:35

UG: PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Interessado: HILARIO ROEPKE

Recorrente: EDUARDO STUHR, ARCILIO AGNER

Procuradores: DOLIVAR GONCALVES JUNIOR (OAB: 12810-ES), WELLINGTON BORGHI (OAB: 9435-ES)

I. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Tratam-se os presentes autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Eduardo Stuhr e Sr. Arcílio Agner, Prefeitos Municipais de Santa Maria de Jetibá no exercício de 2016, representados pelo seu procurador, Sr. Wellington Borghi – OAB/ES 9.435¹, em face do **Parecer Prévio 17/2019 – Primeira Câmara**, prolatado nos autos do Processo TC 5179/2019, cuja parte dispositiva apresentou-se da seguinte forma:

¹ Procurações constantes no processo de prestação de contas anual do município de Santa Maria de Jetibá – Processo TC 5179/2019.

1. PARECER PRÉVIO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo então relator, em:

1.1. AFASTAR os indicativos de irregularidades constantes dos itens **2.1, 2.3, 2.4 e 2.6 da ITC** (2.1, 4.2.1, 5.1 e 7.5 – RT), bem como o item **2.2 desta decisão** (2.5 – ITC e 6.1 – RT), em face das razões expendidas;

1.2. MANTER o indicativo de irregularidade tratado no item **2.1 desta decisão** (2.2 – ITC e 4.1.1 – RT), em face das razões expendidas;

1.3. EMITIR PARECER PRÉVIO dirigido à Câmara Municipal de Santa Maria de Jetibá, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas do Município, relativas ao exercício de 2016, sob a responsabilidade dos **Srs. Eduardo Stuhr e Arcílio Agner**, em razão da manutenção do indicativo de irregularidade tratado no item **2.1 desta decisão** (2.2 – ITC e 4.1.1 – RT);

1.4. ENCAMINHAR os autos ao Ministério Público Especial de Contas para providências do artigo 131 da Resolução TC 261/2013;

1.5. DAR CIÊNCIA aos interessados, **ARQUIVANDO-SE** os presentes autos após o respectivo trânsito em julgado e as providências do art. 131 da Resolução TC 261/2013.

Ante o Parecer reproduzido em tela, verifica-se que a recomendação pela rejeição das contas municipais foi suscitada em virtude da manutenção da irregularidade relativa ao item 2.1 da referida decisão, qual seja, “abertura de créditos adicionais em montante superior ao autorizado em lei”.

II. DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS

Analisando as condições de admissibilidade, observa-se que a parte é capaz, possui interesse e legitimidade processual, bem como se encontra devidamente representada pelo seu advogado².

De acordo com o Despacho 29731/2019-5 da Secretaria Geral das Sessões - SGS, a notificação do Parecer Prévio recorrido foi disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal em 13/05/2019, considerando-se publicada em 14/05/2019, nos termos dos artigos 62 e 66, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual 621/2012 c/c artigo 5º da Resolução TC 262/2013, assim, o prazo para interposição do presente Recurso venceria em 13/06/2019.

Destarte, considerando que o presente Recurso foi interposto em 07/06/2019, portanto, tem-se o mesmo como **tempestivo**, razão pela qual opina-se pelo seu

² Conforme Procuração 928/2017, constante no processo de prestação de contas anual – Processo TC 5162/2017.

CONHECIMENTO.

III. DO MÉRITO

A irregularidade que culminou na emissão do Parecer Prévio 17/2019 recomendando a **rejeição** das contas dos gestores responsáveis pelo município de Santa Maria de Jetibá no exercício de 2016 foi apontada no RT 66/2018, conforme segue:

4.1.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO EM LEI

Base Normativa: art. 7º e 42 da Lei 4.320/64 c/c art. 167, inciso V e VII da CF e art. 6º da LOA.

Segundo o art. 6º da Lei Orçamentária do município (Lei 1821/2015), foi autorizado ao Poder Executivo abrir créditos na proporção de 40% do total de despesas fixadas para o exercício. Contudo, em análise à relação de créditos suplementares integrante da PCA 2016, constatou-se a abertura em montante superior ao autorizado pelo Legislativo Municipal, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Créditos suplementares abertos pela LOA	R\$ 43.186.447,56
Créditos suplementares autorizados na LOA (40% do total fixado)	R\$ 38.789.599,10
Valor ultrapassado	R\$ 4.396.848,46

Em função do exposto, faz-se necessário citar o jurisdicionado para que apresente alegações de defesa acompanhadas de documentos de prova.

Após regular citação, os gestores responsáveis apresentaram as suas justificativas e documentação, entretanto, através da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 3283/2018, a Área Técnica manteve a irregularidade, conforme segue:

Da Análise da Justificativa

Os gestores argumentam que não houve abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa tendo em vista que o valor de R\$ 4.396.848,46, apontando no RT, trata-se de *“movimentação de crédito entre as mesmas fichas de despesas do mesmo Projeto/Atividade de uma fonte de recursos para outra, sem que haja modificação do valor constante do orçamento inicial e consequentemente não procedido o abatimento do percentual autorizado”* na LOA.

Reforçam suas argumentações apresentando jurisprudência sobre o tema demonstrando ser possível a utilização da movimentação de crédito sem impactar no limite percentual de suplementação eventualmente autorizado na LOA, contudo, deve-se deixar bem claro que tal possibilidade depende de autorização legislativa, mas não necessariamente de lei específica.

De acordo com os defendentes, tal autorização está contida nos artigos 12 a 14 e incisos, da LDO – Lei 1761/2015, os quais são descritos a seguir:

Art. 12. Os projetos de Lei Orçamentária de 2016 e de créditos adicionais, bem como suas propostas de modificações serão detalhados e apresentados na forma desta Lei.

§ 1º. Os créditos adicionais encaminhados pelo Poder Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo serão considerados automaticamente abertos com a sanção e publicação da respectiva Lei.

§ 2º. Cada projeto de lei deverá restringir-se a um único tipo de crédito adicional.

§ 3º. As fontes de recursos aprovadas na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais poderão ser alteradas, por meio de decreto do Prefeito Municipal, nos limites fixados na Lei Orçamentária Anual.

§ 4º. O Projeto de Lei Orçamentária e a Lei Orçamentária para o exercício de 2016 deverão conter autorização para abertura de créditos suplementares, até o limite de 40% (quarenta por cento) do total da proposta orçamentária e da Lei Orçamentária.

Art. 13. As alterações decorrentes de abertura e reabertura dos créditos adicionais, nos limites fixados na Lei Orçamentária Anual, por intermédio de decreto do Prefeito Municipal, integrarão e modificarão os quadros de detalhamento de despesas.

Art. 14. Fica o Poder Executivo autorizado, mediante decreto, a criar fontes de recursos e grupos de despesas em atividades, projetos e operações especiais consignados na Lei Orçamentária de 2016, conforme artigo 42 da Lei Federal nº 4.320/1964, obedecido o limite autorizado no § 4º do artigo 13 desta Lei.

Observa-se da leitura dos dispositivos acima que em nenhum momento foi autorizado movimentação de crédito sem que a mesma impactasse no limite estabelecido no art. 6º da LOA – Lei 1821/2015. Salienta-se que originalmente a Lei 1821/2015 permitia que “a suplementação dentro do mesmo projeto ou atividade” não onerasse o limite autorizado, conforme inciso VI do art. 7º, contudo, tal artigo foi inteiramente revogado pela Lei 1886/2016.

LEI Nº 1821/2015

Art. 6º. Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº 4.320/1964, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 40% (quarenta por cento) dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:

I – anulação parcial ou total de dotações;

II – Incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço do exercício anterior;

III – excesso de arrecadação em bases constantes.

Parágrafo Único. Excluem-se da base de cálculo do limite a que se refere o caput deste artigo os valores correspondentes à amortização e encargos da dívida e às despesas financiadas com operações de crédito contratadas e a contratar.

Art. 7º. O limite autorizado no artigo anterior não será onerado quando o crédito se destinar a:

I – atender insuficiências do grupo de Pessoal e Encargos Sociais, mediante a utilização de recursos oriundos da anulação de despesas consignadas ao mesmo grupo;

II – atender ao pagamento de despesas decorrentes de precatórios judiciais, amortização e juros da dívida, mediante utilização de recursos provenientes de anulação de dotações;

III – atender despesas financiadas com recursos vinculados a operações de crédito ou convênios;

IV – atender insuficiências de outras despesas de custeio e de capital consignadas em Programas de Trabalho das funções Saúde, Assistência, Previdência, e em Programas de Trabalho relacionados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mediante o cancelamento das respectivas funções;

V – incorporar os saldos financeiros, apurados em 31 de dezembro de 2015, e o excesso de arrecadação, quando se configurar receita do exercício superior às previsões de despesas fixadas nesta Lei.

VI – a suplementação dentro do mesmo projeto ou atividade;

LEI Nº 1886/2016

REVOGA O ART. 7º DA LEI MUNICIPAL Nº 1821/2015 QUE ESTIMA A RECEITA E FIXA DESPESA DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DE JETIBÁ PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016.

O Prefeito Municipal de Santa Maria de Jetibá, Estado do Espírito Santo.

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica revogado o Artigo 7º da Lei Municipal nº 1821/2015 de 16 de Dezembro de 2015, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Santa Maria de Jetibá para o exercício financeiro de 2016.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º. Revogam-se as disposições em contrário.

Registre-se. Publique-se. Cumpra-se.

Santa Maria de Jetibá-ES, 29 de Junho de 2016.


ARCILIO AGNER
Prefeito Municipal em Exercício

Constata-se que não havia autorização para a exclusão das movimentações de créditos conforme alega o gestor. Assim, as movimentações devem ser consideradas no limite de 40% definido na LOA.

Diante do exposto, verifica-se que houve abertura de créditos adicionais em montante superior ao autorizado em lei, motivo o qual se sugere **manter** o indicativo de irregularidade apontado no item 4.1.1 do RT 66/2018.

Nesta fase de Recurso, os Recorrentes, através de seu representante legal, declararam:

DO FUNDAMENTO JURÍDICO DO RECURSO

Note eminente Relator que, com todo respeito e acatamento, o r.Acórdão Recorrido tomou por causa de opinação de rejeição de contas do exercício financeiro de 2016 do Município de Santa Maria de Jetibá, a eventual abertura de crédito orçamentário em limite superior àquele fixado pela lei municipal 1.821/2015 em que cujos termos dispõe:

Art. 6º: Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº 4.320/1964, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 40% (quarenta por cento) dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei, mediam e a utilização de recursos provenientes de:

I - anulação parcial ou total de dotações;

II - Incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço do exercício anterior;

III - excesso de arrecadação em bases constantes.

Parágrafo único. Excluem-se da base de cálculo do limite a que se refere o caput desse artigo os valores correspondentes à amortização e encargos da dívida e às despesas financiadas com operações de crédito contratadas e a contratar.

A decisão recorrida tomou eventual excesso como abertura de crédito suplementar em limite superior ao previsto em lei municipal, desconsiderando, respeitosamente, que o crédito refere-se à movimentação entre as mesmas fichas das despesas do mesmo Projeto / Atividade de uma fonte de recurso para outra, sem que haja modificação do valor constante do orçamento inicial e consequentemente não procedido o abatimento do percentual autorizado no art. 6º. da lei em questão, conforme demonstrativos de créditos adicionais, constantes no anexo O 1 e demonstrado no quadro abaixo.

Créditos Suplementares abertos	R\$ 32.448.038,71
Movimentação de Crédito abertos	R\$ 10.738.408,85
Total de Créditos Adicionais abertos	R\$ 43.186.447,56

É possível notar pela demonstração supra que a movimentação de crédito não é necessariamente abertura de crédito suplementar, isto porque, há metodologia específica para abertura de crédito suplementar que não alcança a transferência, a transposição e o remanejamento, pelo que, tal movimentação de crédito quando lançada nos limites de abertura de créditos adicionais, com efeito, gerará impacto impróprio nos limites estabelecidos na lei.

Conforme firmado na peça preliminar e, muito respeitosamente, não afastada pelo relatório técnico, nem mesmo pelo respeitável voto, o que se processou quanto à diferença de R\$ 4.396.848,46 foi movimentação de crédito dentro da mesma ficha financeira sem que se possa impactar ou mesmo demonstrar que o limite fixado na Lei Orçamentária tenha ultrapassado a autorização de 40% de abertura de crédito adicional;

Repita-se, não se trata propriamente de uma abertura de crédito adicional não autorizada em lei, mas frise-se, cuida-se de movimentação orçamentária dentro da mesma ficha de despesa por projeto/atividade.

Ainda que o Acórdão recorrido sustente que com a revogação do artigo 6º. da lei municipal 1821/2015 que permitia a dedução da conta de anulação parcial ou total de dotações, incorporação de superávit de exercício anterior e excesso de arrecadação, como possibilidade jurídica de dedução dos limites de créditos adicionais; ainda assim, não é possível afastar a possibilidade jurídica de que os créditos eventualmente excedentes, o que não se admite, são decorrentes de movimentações financeiras dentro da mesma ficha orçamentária de projeto/atividade, o que per si, afasta a natureza de abertura crédito adicional;

Veja, V.Exa., como se manifesta o Tribunal de Contas de Minas Gerais a respeito de questão assemelhada:

CONSULTA N. 958027

Procedência: Município de Vargem Bonita

Consulente: Belchior dos Reis Faria- Prefeito do Município de Vargem Bonita **RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY Á VILA

EMENTA

CONSULTA. DIFERENÇA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ENTRE CRÉDITO SUPLEMENTAR E REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO OU TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. CONSULTA N. 862749, NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE CONSTAREM DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTOS PÚBLICOS. INDICAÇÃO DE FONTES/DESTINAÇÕES DE RECURSOS. REALOCAÇÃO DE FONTES DE RECURSOS INDICADAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA. INOCORRÊNCIA DA ALTERAÇÃO DO VALOR DO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO.

1 - A diferenciação entre as figuras das realocações orçamentárias realizadas por meio de créditos adicionais suplementares e mediante remanejamentos, transposições e transferências já foi objeto de resposta deste Tribunal no processo de Consulta n. 862749, destacando-se que o principal critério de distinção entre os créditos adicionais e as realocações orçamentárias é o motivo que ensejou cada uma delas. Se em relação aos créditos adicionais o fator determinante é a escassez de recursos orçamentários para o atendimento a uma necessidade pública, no que diz respeito às realocações orçamentárias a justificativa é a repriorização de gastos no âmbito da Administração Pública.

2 - Quanto às alterações de fontes de recursos discriminadas na lei orçamentária para execução de determinado elemento de despesa, registra-se que tais atos não caracterizam a ocorrência de crédito adicional por "suplementação" (reforço de valor), definida pelo art. 41, I, da Lei Nacional n. 4.320/1964, não devendo impactar o limite percentual de suplementação eventualmente autorizado nas leis orçamentárias, nem tampouco a ocorrência de remanejamentos, transposições e transferências, haja vista que não ocorrerá alteração do valor do crédito orçamentário.

3 - A efetivação de realocações dessa natureza (fontes de recursos de dotações orçamentárias) depende de prévia autorização legislativa, mas não necessariamente de lei específica. (grifamos)

É justamente em tal aspecto técnico que se funda a irrisignação dos recorrentes, isto porque, conforme restou demonstrado e admitido desde a defesa preliminar, inclusive com a juntada dos decretos respectivos, é que a movimentação de créditos abertos no valor de R\$10.738.408,85 cuida-se justamente da realocação de recursos em razão da repriorização dos gastos no âmbito do Município de Santa Maria de Jetibá no ano de 2016;

Novamente a Corte de Contas do Estado de Minas Gerais:

Processos n.: 862749 Natureza: Consulta Órgão/Entidade:
Câmara Municipal de Araguari Consulentes: Rogério Bernardes

Coelho, Presidente; e Evaldo Luiz de Almeida, 1º Secretário Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão Sessão: 25/6/2014 Aprovado, por unanimidade, o voto do Relator, com a manifestação do Conselheiro Sebastião Helvecio. EMENTA: CONSULTA - PODER EXECUTIVO - ORÇAMENTO PÚBLICO REALOCAÇÃO DE RECURSOS REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO E TRANSFERÊNCIA - NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA - AUTORIZAÇÃO OU ESTABELECIMENTO DE PERCENTUAL NA LOA IMPOSSIBILIDADE PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE DA LEI ORÇAMENTÁRIA POSSIBILIDADE DE A LDO, EXCEPCIONALMENTE, PREVER REALOCAÇÕES, DESDE QUE ESTAS ESTEJAM VINCULADAS A POSSÍVEIS ALTERAÇÕES ESTRUTURAIS NA ADMINISTRAÇÃO. A Lei Orçamentária Anual não pode conter autorização ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários. No entanto, há possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, em caráter excepcional, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária remanejamento, transposição ou transferência de recursos - os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não.

Ainda na decisão em comento, são definidos os conceitos técnicos e normativos determinantes para a verificação da regularidade da conduta dos recorrentes.

1 - Da diferenciação das figuras dos créditos adicionais e dos remanejamentos, transposições e transferências. Cabe informar que a diferenciação entre as figuras dos créditos adicionais suplementares e dos remanejamentos, transposições e transferências de recursos orçamentários, suscitadas pelo Consulente nestes autos, já foi objeto de exame por este Tribunal na Consulta n. 862.749, respondida ao então Presidente da Câmara Municipal de Araguari nas Sessões Plenárias de 20/06/2012 e 25/06/2014.

No citado processo o mencionado agente público solicitou informações sobre decisões ou o posicionamento deste Tribunal a respeito de verbas de remanejamento que são realizadas pelo município, por exemplo 20% (vinte por cento) de remanejamento quando da aprovação do orçamento. Na primeira análise da referida Consulta (Sessão de 20/06/2012) o Exmo. Senhor Conselheiro-Relator Cláudio Terrão discorreu sobre as hipóteses mais comuns que suscitam a necessidade de alterações orçamentárias e ressaltou que "... tanto a Constituição da República como a Lei nº 4.320/64 trouxeram a previsão de alguns instrumentos apropriados para a adaptação do orçamento a mudanças que porventura surjam durante o exercício financeiro".

Desta forma, o Relator daquela Consulta discorreu sobre a diferença entre os institutos referenciados pelo Consulente, tendo sido esclarecido que entre os mecanismos predispostos no ordenamento jurídico para modificar o orçamento originário "... os mais utilizados pelos gestores são os chamados créditos adicionais, previstos no art. 166 da Constituição Federal e

conceituados pelo art. 40 da Lei nº 4.320/64 como as 'autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento'.

Naquela manifestação foi ressaltado que nos termos do art. 167, V, da CR/1988 a abertura de créditos especiais e suplementares deve ser operada por meio de decreto do Chefe do Executivo, após prévia autorização legislativa, autorização essa que, no caso dos créditos suplementares, já pode constar na própria lei orçamentária anual, conforme o art. 165, § 8º, da Carta Magna, e que a única exceção quanto à necessidade de prévia autorização legislativa para a autorização de crédito adicional se refere aos créditos extraordinários em virtude das excepcionais circunstâncias em que são cabíveis e de sua restrita destinação a despesas urgentes e imprevísíveis.

De outro modo, salientou que *"além dos créditos adicionais, existem ainda três outros instrumentos predispostos à modificação do orçamento, que são os mecanismos de realocação orçamentária, previstos no art. 167, VI, da Constituição, quais sejam, o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos financeiros"*, para os quais explicitou a definição e diferença de cada um dos instrumentos, conforme transcrição a seguir:

a) **Remanejamentos** são realocações na organização de um ente público com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, numa reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se, por exemplo, houver a necessidade da criação de um cargo novo, a ser custeado com recursos ainda não contemplados no orçamento, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa, mediante a indicação dos recursos disponíveis;

b) **Transposições** são realocações no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício, para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;

c) **Transferências** são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade (Despesa Corrente) ou adquirir novos computadores para o setor administrativo dessa maternidade (Despesa de Capital), que

funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos especiais, ocorre a implantação de uma atividade nova, mediante a indicação de recursos financeiros ainda não comprometidos. **(Elementos de Direito Financeiro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 156 157)**

Na forma da documentação juntada aos autos, é possível verificar que os decretos que deram causa à movimentação de R\$10.738.408,85, são plenamente enquadrados como realocação de recursos entre as mesmas categorias econômicas das despesas, sendo elas decorrentes dos decretos do Fundo Municipal de Saúde e da Prefeitura Municipal constantes dos autos, a saber:

- Decretos n. 17, 20, 30, 53, 74, 90, 317, 321, 579, 1014, 1174, 1217, 1310, 1326, 1380, 1385, 1399, 1447, 1458, 1464, 1492, 1507, 1566, 1574, 1611, 1619, 1636, 1646, 1655, 1663, 1670, 1675, 1677, 1681, 1726, 1727, 1730, 1740, 1753, 1756, 1764, 1768, 1783, 1793, 1812, 1841, 1848, 1851, 1871, 1892, 1908, 1920, 1938;

Ou seja, dentro da mesma categoria, do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, foram procedidas as repriorizações de despesas e investimentos, pelo que devem ser excluídos do montante supra mencionado o equivalente ao montante de recursos dos decretos ora mencionados.

Respeitosamente, a unidade técnica e o acórdão recorrido tomaram como crédito suplementar elemento jurídico normativo diferente daquele que se processou. Isto porque a caracterização de abertura de crédito suplementar, na forma da lei, exige o reforço orçamentário de fontes, programas e projetos diferentes entre as diversas unidades orçamentárias da lei orçamentária anual;

A lei orçamentária anual, quando da sua aprovação, conterà créditos orçamentários, também denominados créditos iniciais, os quais estarão distribuídos nos programas de trabalho que compõem o Orçamento do ente. Ocorre que muitas vezes a Lei Orçamentária Anual não prevê a realização de determinados dispêndios ou não dispõe de recursos suficientes para atendê-los no exato momento em que deveriam ser efetuados, pelo admite-se a metodologia da abertura de crédito adicional;

Note-se que os créditos adicionais são destinados ao reforço orçamentário de unidade insuficientemente dotada, assim, a abertura de crédito adicional exige a dedução de uma fonte de despesa e o reforço em outra de natureza distinta, isto porque se houver autorização normativa, ainda que genérica, conforme dito alhures, estar-se-á mediante a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos, não impactante dos limites previstos na lei orçamentária anual.

Entende de tal modo o Tribunal de Contas da União:

Processo 7606-612007. Planejamento. Alteração Orçamentária. Transposição, Remanejamento, Transferência. Crédito adicional especial. Necessidade de autorização legislativa específica. Havendo necessidade de reprogramação por repriorização das ações durante execução do orçamento, o

Poder Executivo, sob prévia e específica autorização legislativa, mediante decreto, poderá transpor, remanejar e transferir, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA e em seus créditos adicionais. A operacionalização das técnicas de remanejamento, transposição e transferência é similar à prática de abertura de créditos adicionais especiais, tendo em vista que, ainda que os fatos motivadores sejam diferenciados, devem ser autorizados em leis específicas e abertos mediante decreto do Poder Executivo.

De se dizer inclusive que a vedação constitucional de remanejamento, transposição e transferência exigem ao mesmo tempo **a) realocação de recursos de uma categoria de programação para outra, ou seja, programa, deslocamento projeto / atividade de fundos / operação em nível de especial função, e subfunção, das categorias econômicas de despesas; b) destinação de recursos de um órgão para outro;**

A razão de ser de tal vedação é justamente a prevalência da metodologia da abertura de créditos adicionais; de outro modo, o dispositivo há de ser interpretado por seu aspecto permissivo. Explica-se:

Se não se trata de órgão distinto e categoria distinta de despesa, é permitida a transposição, a transferência e o remanejamento;

DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE

Acaso este não seja o entendimento, há dado adicional que, *concessa venia*, não pode ser ignorado na apreciação das contas dos recorrentes, qual seja a verificação de que o Município de Santa Maria de Jetibá obteve Superávit Financeiro de exercício anterior conforme indicado no item 4.3.1 do Relatório Técnico, no valor total de R\$ 9.234.111,06.

Outrossim, na forma do artigo 43, §1º, I da lei 4.320/64 não há vedação a utilização de superávit de exercício anterior, a saber:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

Dito de outro modo, mesmo que não se considere que a diferença de R\$ 4.396.848,46 referente ao eventual excesso de limite de abertura de crédito adicional, como técnica de remanejamento, transposição e transferência, ainda assim, tal excesso não ensejou o desequilíbrio e quebra da higidez orçamentária.

O montante ora verificado quando cotejado com a autorização legislativa constante de 40% de limite de abertura de crédito adicional, alcança o montante de 11,33% do limite total permitido, pelo que, com todo respeito e acatamento, outra medida que não seja a aprovação ou ainda a aprovação com ressalva, descarta as medidas de razoabilidade e proporcionalidade na apreciação da conta pública. Explica-se.

Se houve, como de fato está demonstrado, superávit financeiro de exercício anterior, se o Município adotou a técnica de transposição, remanejamento e transferência em repriorização de recursos, se foi mantida o atingimento das

metas de equilíbrio fiscal, impõe-se afastar a recomendação de rejeição de contas;

A medida proposta de rejeição das contas não é necessária quanto aos fins e nem mesmo congruente quanto aos meios, já que, embora formalidades normativas não devam ser olvidadas; a técnica utilizada pelo Município e subscrita pelos recorrentes permite identificar:

- Havia superávit fiscal e financeiro e limite para alteração orçamentária, não sendo, com todo respeito, razoável e mesmo equilibrado quanto a um valor de equidade que sejam penalizados na forma mais rigorosa;
- Ainda que o meio imposto (rejeição de contas) pareça a via mais adequada; não se vislumbra proporcional;
- Ou seja, ao que parece não se revela adequado e necessário que o fim a ser alcançado (rejeição de contas) quando os limites excedidos revelam-se módicos (11,33%) e fundados em boa fé administrativa;
- Por derradeiro é admissível a tomada de solução mais proporcional à medida já que de todos os pontos apurados no relatório técnico e na instrução técnica conclusiva somente remanesceu a divergência quanto à abertura de crédito, pelo que se impõe, respeitosamente, que a posologia quanto à medida a ser aplicada seja também proporcional ao fim alcançado;

Posicionou-se em caso o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

PEDIDO DE REEXAME. PARECER PRÉVIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL. ATECNIA NA REDAÇÃO DO DISPOSITIVO AUTORIZATIVO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. EQUILÍBRIO FINANCEIRO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PROVIMENTO DO RECURSO. REFORMA DA DECISÃO. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. 1. O fato de a Constituição da República, no inciso VI do art. 167, vedar expressamente 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, não autoriza a realocação de recursos na mesma categoria de programação sem autorização legal. 2. As anulações parciais ou totais de dotações oriundas da Lei Orçamentária Anual não têm a mesma conotação e conceitos de remanejamentos, transposições e transferências de que trata o inciso VI do art. 167 da Constituição da República. 3. A abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legal contraria as disposições do art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964. **No entanto, a constatação de que o equilíbrio na execução orçamentária foi preservado, aliado ao fato de que os créditos abertos com base em dispositivo legal a técnico e impreciso representaram 3,21% da despesa autorizada, permitem dar provimento ao recurso e emitir parecer prévio pela aprovação das contas.** (TCE - MG - PEDIDO DE REEXAME: 888176, Relator: CONS. de GILBERTO DINIZ, Data de Julgamento: 26/10/2017, Data de Publicação: 13/11/2017)

DA CONCLUSÃO

Pelos fatos e fundamentos Reconsideração em face do r. Acórdão 017/2019 pelo que inadmitem os Recorrentes a prática de qualquer ato prejudicial à administração pública em Santa Maria de Jetibá, vez que todos os deveres de lealdade e honestidade para com as instituições foram plenamente observados.

DOS PEDIDOS

Pelas razões supra expostas e pelos fundamentos da norma jurídica de regência, da jurisprudência e doutrina aplicadas à espécie, pugna-se:

- 1) Sejam **ACOLHIDAS** as razões do Recorrente para, no mérito, dar-lhes **PROVIMENTO**, reformando o Parecer Prévio TC 01712019 convertendo-se o **Parecer Prévio em recomendação de aprovação** das contas do Município de Santa Maria de Jetibá no exercício de 2016 sob responsabilidade de Eduardo Stuhr e Arcilio Agner, na forma do artigo 124 da Resolução TC 26112013, por medida de razoabilidade, proporcionalidade e justiça;
- 2) Assim não entendendo o Eminent Relator, alternativamente Sejam **ACOLHIDAS** as razões do Recorrente para, no mérito, dar-lhes **PROVIMENTO**, reformando o Parecer Prévio TC 017/2019 convertendo-se o **Parecer Prévio em recomendação de aprovação com ressalva** das contas do Município de Santa Maria de Jetibá no exercício de 2016 sob responsabilidade de Eduardo Stuhr e Arcilio Agner, na forma do artigo 124 da Resolução TC 26112013, por medida de razoabilidade, proporcionalidade e justiça;
- 3) Sejam os Recorrentes, por seus advogados, intimados de todos os termos e atos do processo;
- 4) Na forma do artigo 155 da LC 62112012, sejam os autos remetidos ao d.òrgão do Ministério Público de Contas, para, querendo, apresentar contrarrazões recursais;
- 5) Protesta pela promoção de sustentação oral em sessão de julgamento;
- 6) Requer a juntada da lei municipal 1.761 de 03 de junho de 2015 constante das diretrizes orçamentárias do Município de Santa Maria de Jetibá para o exercício de 2016;

Termos em que, pede e espera deferimento.

ANÁLISE:

No Relatório Técnico - RT 66/2018 foi apontado que no exercício de 2016 foram abertos créditos adicionais acima do percentual estabelecido na lei orçamentária do município de Santa Maria de Jetibá, conforme demonstrado na tabela que se segue:

Créditos suplementares abertos pela LOA	R\$ 43.186.447,56
Créditos suplementares autorizados na LOA (40% do total fixado)	R\$ 38.789.599,10
Valor ultrapassado	R\$ 4.396.848,46

O percentual máximo para abertura de créditos adicionais foi estabelecido no artigo 6º da Lei Municipal 1.821/2015 - LOA, *in verbis*:

Art. 6º. Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº. 4.320/1964, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o valor de 40% (quarenta por cento) dos Orçamentos Fiscais e de Seguridade Social, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:

I – anulação parcial ou total de dotações;

II – incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço do exercício anterior,

III – excesso de arrecadação em bases constantes.

Parágrafo Único. Excluem-se da base de cálculo do limite a que se refere o *caput* deste artigo os valores correspondentes à amortização e encargos da dívida e às despesas financiadas com operações de crédito contratadas e a contratar.

Conforme disposto no inciso I do artigo em tela, observa-se que mesmo procedendo à abertura de créditos adicionais utilizando como fonte de recursos a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, a administração municipal estaria limitada ao percentual estabelecido no *caput* deste mesmo artigo.

Após regular citação e apresentação de justificativas por parte dos gestores responsáveis, a Área Técnica, ainda no processo de prestação de contas anual – Processo TC 5179/2017, efetuou a análise das justificativas prestadas, culminando na elaboração da Instrução Técnica Conclusiva - ITC 3283/2018, através da qual constatou-se que, diferentemente do que havia sido alegado pelos gestores, inexistia autorização para exclusão das movimentações de créditos do limite de 40% definido na LOA, mantendo-se, desta forma, a irregularidade.

Nesta fase de Recurso, inicialmente observa-se que os Recorrentes expõem os mesmos argumentos quando da apresentação de suas justificativas ainda no processo de prestação de contas anual, alegando que o crédito aberto se refere à movimentação ocorrida entre as mesmas fichas das despesas, do mesmo Projeto/Atividade e de uma fonte de recurso para outra, sem que houvesse modificação do valor constante no orçamento inicial, não cabendo, assim, o abatimento do percentual autorizado no artigo 6º da LOA.

Na realidade, quando da abertura de créditos orçamentários com base na anulação de dotação, de fato, tal procedimento não altera o valor total do orçamento, contudo, modifica os valores das dotações envolvidas, uma vez que houve anulação, ainda que parcial, de determinada dotação, e o aumento de outra dotação através de sua suplementação, restando claro que este tipo de movimentação se encontra sujeita ao limite imposto no artigo 6º, inciso I da LOA do Município.

Sob outro aspecto, os Recorrentes trazem à baila a Consulta 958027 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que, a rigor, trata da diferença entre as movimentações orçamentárias procedidas através de créditos suplementares e aquelas realizadas mediante remanejamentos, transposições e transferências.

Com base no entendimento daquilo que fora expresso na aludida Consulta, os Recorrentes declaram que restou demonstrado desde a defesa preliminar, inclusive com a juntada de decretos, que a movimentação de créditos no valor de R\$ 10.738.408,85 tratou-se de realocação de recursos em razão da repriorização dos gastos municipais, assim, os Recorrentes concluem que a Área Técnica e a decisão recorrida tomaram como créditos suplementares elemento jurídico normativo diferente daquele que se processou.

Ocorre que o fato de ter sido procedida movimentação orçamentária entre dotações pertencentes à mesma categoria econômica, órgão e programa de trabalho não remete à compreensão de que houve repriorização dos gastos municipais, haja vista que o principal critério de distinção entre os créditos adicionais e as realocações orçamentárias consiste no motivo que ensejou cada uma delas, cuja motivação para que se procedesse à mencionada repriorização de gastos, neste caso concreto, não foi revelada pelos Defendentes.

Cabe ressaltar que, ainda no processo de prestação de contas anual, em momento algum os Defendentes alegaram que os créditos adicionais abertos corresponderiam à repriorização dos gastos municipais.

Outrossim, em consulta aos decretos que, segundo os Defendentes, deram causa à movimentação de R\$ 10.738.408,85, verifica-se que estes evidenciam a simples suplementação de créditos tendo como fonte de recursos as anulações de dotações orçamentárias, sendo possível observar que as movimentações de créditos nem sempre ocorreram dentro de um mesmo programa de trabalho³.

Neste sentido, verifica-se que a própria ementa trazida pelos Defendentes concernente ao Pedido de Reexame 888176 do Tribunal de Contas do Estado de

³ Consulta realizada no Portal da Transparência da Prefeitura de Santa Maria de Jetibá - <http://santamariadejetiba-es.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=16>. Acesso em: 02 Set 2019.

Minas Gerais⁴, assinala que o fato de a Constituição Federal vedar expressamente 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, não autoriza a realocação de recursos na mesma categoria de programação sem autorização legal, tendo sido ressaltado que as anulações parciais ou totais de dotações oriundas da lei orçamentária anual não têm a mesma conotação e conceitos de remanejamentos, transposições e transferências de que trata o inciso VI do artigo 167 da Constituição da República.

Nota-se, portanto, que no Pedido de Reexame em comento, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais embutiu o entendimento quanto à exigência de autorização legislativa mesmo nos casos em que houver realocação de dotações na mesma categoria de programação, bem como quanto ao fato das anulações de créditos autorizadas na lei orçamentária não se confundirem com os institutos de remanejamento, transposição e transferência.

Ante o exposto, tem-se que os créditos adicionais abertos no exercício financeiro de 2016 processaram-se de acordo com os preceitos contidos na Lei Federal 4.320/1964, conforme se observa nos decretos mencionados pelos Recorrentes, estando, portanto, sujeitos ao limite imposto pela lei orçamentária do Município.

Ressalta-se que, corroborando com o que fora assinalado na ITC 3283/2018, verifica-se que em nenhum momento foi autorizada a movimentação de créditos sem que esta impactasse no limite estabelecido no artigo 6º da LOA.

Destarte, **mantem-se a irregularidade.**

Não obstante, tendo em vista a possibilidade de se manter a presente irregularidade, os Recorrentes apresentam situações que porventura possam atenuar o efeito do julgamento do presente Recurso.

Neste sentido, os Recorrentes declaram que houve superávit no exercício anterior (exercício de 2015), não havendo vedação para que se utilize o aludido superávit para abertura de créditos adicionais.

⁴ Ementa disponível em: <https://tce-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/520127333/pedido-de-reexame-888176>. Acesso em 04 Set 2019.

Compulsando o RT 66/2018 do Processo TC 5179/2017, verifica-se que o Auditor de Controle Externo – ACE subscritor constatou a ocorrência de déficit orçamentário no montante de R\$ 2.507.223,67, entretanto, considerando a existência de um superávit financeiro advindo do exercício anterior no valor de R\$ 9.234.111,06, valor este suficiente para a cobertura do déficit orçamentário, desta forma, o ACE subscritor opinou pela não citação dos gestores responsáveis.

Vê-se, portanto, que parte do superávit financeiro do exercício anterior amparou o déficit orçamentário ocorrido no exercício sob análise, não invalidando, contudo, a utilização do valor restante do referido superávit para abertura de créditos, entretanto, cabe frisar que a abertura de créditos adicionais através desta fonte de recursos também se encontrou limitada ao percentual máximo permitido na lei orçamentária do Município.

Outro ponto destacado pelos Recorrentes, consiste no fato de a irregularidade ora tratada ter sido a única remanescente.

De fato, através do RT 65/2018, a Área Técnica apontou seis indicativos de irregularidades, tendo sido afastados quatro destes pela Área Técnica através da ITC 3283/2018, enquanto que, em face do Voto do Conselheiro Relator, a irregularidade referente à *ausência de medidas legais para a implementação do plano de amortização do déficit técnico atuarial do RPPS* foi afastada pela Primeira Câmara deste Egrégio Tribunal, mantendo, contudo, a irregularidade concernente à *abertura de créditos adicionais em montante superior ao autorizado em lei*.

Os Recorrentes alegam que o eventual excesso do limite de abertura de crédito adicional não ensejou o desequilíbrio e quebra da hígidez orçamentária, sendo que o montante de créditos abertos atingiu 11,33% do limite total permitido.

Os Recorrentes trouxeram à baila o já mencionado Pedido de Reexame 888176 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, novamente reproduzido:

PEDIDO DE REEXAME. PARECER PRÉVIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL. ATECNIA NA REDAÇÃO DO DISPOSITIVO AUTORIZATIVO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. EQUILÍBRIO FINANCEIRO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PROVIMENTO DO RECURSO. REFORMA DA DECISÃO. PARECER

PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. 1. O fato de a Constituição da República, no inciso VI do art. 167, vedar expressamente 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, não autoriza a realocação de recursos na mesma categoria de programação sem autorização legal. 2. As anulações parciais ou totais de dotações oriundas da Lei Orçamentária Anual não têm a mesma conotação e conceitos de remanejamentos, transposições e transferências de que trata o inciso VI do art. 167 da Constituição da República. 3. A abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legal contraria as disposições do art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964. **No entanto, a constatação de que o equilíbrio na execução orçamentária foi preservado, aliado ao fato de que os créditos abertos com base em dispositivo legal a técnico e impreciso representaram 3,21% da despesa autorizada, permitem dar provimento ao recurso e emitir parecer prévio pela aprovação das contas.** (TCE - MG - PEDIDO DE REEXAME: 888176, Relator: CONS. de GILBERTO DINIZ, Data de Julgamento: 26/10/2017, Data de Publicação: 13/11/2017)

Grifo dos Recorrentes

De acordo com o Pedido de Reexame em tela, observa-se que no caso tratado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, o Relator entendeu que a preservação do equilíbrio na execução orçamentária, bem como o fato da abertura de créditos com base em dispositivo legal impreciso ter representado 3,21% da despesa autorizada, tornaram possível que se desse provimento àquele recurso, emitindo parecer prévio pela aprovação das contas.

No caso do município de Santa Maria de Jetibá, conforme já mencionado, no exercício de 2016 este incorreu em déficit orçamentário, ainda que suportado pelo superávit financeiro, enquanto que a abertura dos créditos adicionais não autorizados aponta para o fato da execução orçamentária não ter atendido à proposta contida no orçamento municipal, haja vista terem sido procedidas modificações no orçamento além do permitido na LOA.

Outrossim, diferentemente do caso tratado no Pedido de Reexame, cujo entendimento fora no sentido de que houve um dispositivo legal impróprio para abertura de créditos, no presente caso não se vislumbrou qualquer autorização legislativa para que se procedesse à abertura de créditos além do limite imposto pela LOA.

Em que pese as situações apresentadas pelos Recorrentes, verifica-se que estas não possuem o cunho de reformar a decisão contida no Parecer Prévio 17/2019.

IV. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica de Recurso, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso.

Quanto ao mérito, após análise das argumentações apresentadas neste expediente recursal, opina-se pelo **NÃO PROVIMENTO** quanto à reforma do **Parecer Prévio TC 17/2019 – Primeira Câmara**, exarado no Processo TC 5179/2017, face a inexistência, nos presentes autos, de elementos suficientes para elidir a irregularidade que culminou na recomendação pela **REJEIÇÃO** das contas dos Senhores Eduardo Stuhr e Arcílio Agner, Prefeitos do município de Santa Maria de Jetibá no exercício de 2016.

Vitória, 6 de setembro de 2019.

GIOVANDRE SILVATECE
Auditor de Controle Externo