DELIBERAÇÃO AC00 - 1478/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/5275/2015
PROTOCOLO	: 1586353
TIPO DE PROCESSO	: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
JURISDICIONADO (A)	: LEONEL LEMOS DE SOUZA BRITO
ADVOGADO (A)	: LUCIANE FERREIRA PALHANO – OAB/MS 10.362; LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO – OAB/MS 11.678-A; ADAILTON BATISTA NETO – OAB/MS 16.635
REPRESENTANTE	: PEDRO APARECIDO ROSÁRIO
INTERESSADO	: CÂMARA MUNICIPAL DE BONITO
RELATOR (A)	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: REPRESENTAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE NO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA – VÍCIO FORMAL – CRÉDITOS ADICIONAIS – ABERTURA DE SUPLEMENTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – AUTORIZAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO – AUSENTE – IRREGULARIDADE – PROCEDÊNCIA – MULTA – INAPLICABILIDADE – FALECIMENTO DO RESPONSÁVEL – PENALIDADE PERSONALÍSSIMA – COMUNICAÇÃO – SIGILO PROCESSUAL – SUSPENSÃO.

I - Nos termos da Súmula 347, do STF, "*O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público*".

II - É vedada a abertura de créditos adicionais suplementares sem prévia autorização legislativa, mediante lei.

III – A imposição de multa, a responsável pela prática de infração, considera-se prejudicada diante do seu falecimento, em razão do caráter personalíssimo da penalidade.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 1ª Sessão Reservada do Tribunal Pleno, de 25 de abril de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela **procedência** da presente representação, com os efeitos práticos de: **1** - declarar a ***irregularidade*** dos Decretos 06/2014 (sic), 07/2015, 08/2015, 09/2015, 10/2015, 13/2015, 14/2015, 15/2015, 16/2015 e 17/2015, todos expedidos pelo Poder Executivo de Bonito; **2** – deixar de aplicar multa em desfavor de Leonel Lemos de Souza Brito, ante seu falecimento, ocorrido em 26-11-2017, em razão do caráter personalíssimo da pena; e **3** – comunicar o resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012; sendo, ainda, suspenso o sigilo processual.

Campo Grande, 25 de abril 2018.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Márcio Campo Monteiro – Relator

Cuida-se de Representação apresentada pelo Vereador Pedro Aparecido Rosário, em desfavor do ex-Prefeito Municipal de Bonito, Leonel Lemos de Souza Brito, sob a alegação de *que o prefeito não teria autorização da Lei Orçamentária n.º 1.361 de 23 de dezembro de 2014, para fazer suplementação orçamentária, tendo em vista o veto às emendas aprovadas pela Câmara Municipal; e, que o Prefeito, mesmo sem autorização, efetuou suplementação por meio de Decretos n.º 08, 09, 10, 13, 14, 15, 16 e 17, todos de 2015.*

Em razão do suscitado pelo Peticionante, a então Relatora determinou a devida fiscalização regimental, por meio de inspeção na Câmara Municipal de Bonito (DSP – G.MJMS – 3059/2015).

Por conseguinte, a 6ª Inspetoria de Controle Externo emitiu seu Relatório de Inspeção RDI 01/2015, concluindo pela irregularidade da Lei Orçamentária Anual e dos Decretos que autorizaram as suplementações orçamentárias realizadas pelo Representado, as quais resultaram em despesas ilegais ao erário municipal.

Ato contínuo, o feito foi encaminhado à Assessoria Jurídica (Par – 6657/2015), que ratificou as irregularidades apontadas no Relatório de Inspeção.

Intimado, o ex-Prefeito Municipal, Sr. Leonel Lemos de Souza Brito, ofertou justificativas e documentos, aduzindo ter seguido rigorosamente os ditames legais exigidos pelo devido processo orçamentário.

O corpo técnico da 6ª ICE e o representante do MPC alinharam seus posicionamentos e sugeriram a declaração de irregularidade das suplementações orçamentárias, com a consequente aplicação de multa e impugnação de valores, em face do Responsável.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Márcio Campo Monteiro – Relator

Faz-se necessário, de início, sintetizar o deslindamento fático ocorrido na elaboração do presente projeto orçamentário do Município de Bonito.

O Prefeito Municipal, ora Representado, em cumprimento ao que lhe cabe, encaminhou à Câmara Municipal o projeto de Lei n.º 50/2014 - Lei Orçamentária Anual.

O referido projeto, em relação à autorização para abertura de crédito suplementar, constava com a seguinte redação:

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, durante o exercício de 2015 créditos adicionais na forma do inciso II do Artigo 41 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 e suplementares até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total da despesa constante dos orçamentos que integram esta Lei utilizando os recursos previstos nos incisos III a IV, do § 1º do Artigo 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Parágrafo Único – Fica autorizada, não sendo computada para efeito do limite fixado no "caput" deste artigo, a abertura de créditos suplementares destinado a:

I – Suplementação para atender despesas do Grupo de Despesas com Pessoal e com Encargos Sociais;

II – Suplementação para atender despesas com Dívida Fundada e os Precatórios Judiciais;

Art. 11. Para a atualização dos orçamentos dos Poderes Municipais, do Executivo e do Legislativo, fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares ao orçamento de 2015 com recursos provenientes do excesso de arrecadação limitados ao crescimento nominal da receita ou por superávit financeiro apurado no exercício anterior, dos quais serão excluídos do limite do que trata o artigo anterior.

Quando de sua apreciação pela Casa Legislativa, os parlamentares aprovaram o Projeto de Lei, porém não sem antes emendar os artigos 10 e 11, alterando-se o limite percentual para abertura de crédito suplementar, vejamos:

***3. Altera-se o Art. 10 passando a vigorar com a seguinte redação**:*

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, durante o exercício de 2015 créditos adicionais na forma do inciso II do Artigo 41 da Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964 e suplementares até o limite de 5% (cinco por cento) do total da despesa constante dos orçamentos que integram esta Lei utilizando os recursos previstos nos incisos III a IV, do § 1º do Artigo 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Paragrafo Único – Fica autorizada, não sendo computada para efeito do limite fixado no "caput" deste artigo, a abertura de créditos suplementares destinados a: I – Suplementação para atender despesas do Grupo de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais; II – Suplementação para atender despesas com Dívida Fundada e os Precatórios Judiciais.

***4. Altera-se o Art. 11 passando a vigorar com a seguinte redação**:*

Art. 11 – Fica o Poder Executivo, mediante autorização legislativa, a proceder a abertura de créditos suplementares ao orçamento de 2015, com recursos provenientes do excesso de arrecadação limitados ao crescimento nominal da receita do Município ou em decorrência de recursos obtidos e não previstos no orçamento, acumulados no exercício, conforme inciso II do § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64 e a abrir créditos suplementares com recursos provenientes do superávit financeiro, limitados aos valores apurados no Balanço Patrimonial – Anexo 14 – do exercício anterior ao da execução orçamentária em

andamento, na forma como estabelece o inciso I do § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº. 4.320/64.

A Câmara Municipal aprovou o projeto de Lei, com as citadas emendas, encaminhando-o ao Chefe do Executivo. Por sua vez, o então Prefeito vetou os itens 3 e 4, os quais, como visto, alteraram as redações referentes aos artigos 10 e 11 do projeto original.

Dessa forma, nos termos do artigo 66, §2º[1], da Constituição Federal, o Prefeito possuía dois caminhos a serem trilhados: *a) manter o veto parcial supracitado, que representaria a exclusão dos artigos mencionados e, por conseguinte, a impossibilidade de elaboração de suplementações orçamentárias*; ou *b) ajustar e devolver o projeto à Câmara dos Vereadores, para nova deliberação.*

No entanto, o Representado sancionou a reportada Lei Orçamentária, contendo os artigos 10 e 11 com sua redação original, desconsiderando, sobremaneira, as emendas parlamentares e o respectivo processo legislativo.

Como se não bastasse, editou os seguintes Decretos, autorizando a abertura de créditos suplementares:

DECRETO	DATA	VALOR
06/2014	05/01/2015	7.634.000,00
07/2015	05/01/2015	115.000,00
08/2015	06/01/2015	370.000,00
09/2015	19/01/2015	2.530.000,00
10/2015	22/01/2015	4.417.400,00
13/2015	28/01/2015	940.000,00
14/2015	30/01/2015	355.000,00
15/2015	02/02/2015	890.000,00
16/2015	04/02/2015	1.050.000,00
17/2015	05/02/2015	320.000,00
19/2015	06/02/2015	45.000,00
20/2015	19/02/2015	201.000,00

Resta evidente, pois, que todas estas suplementações orçamentárias são irregulares, ao passo que o Prefeito Municipal não possuía autorização legislativa e, tampouco, amparo legal para a abertura de créditos adicionais.

É necessário ressaltar que o Chefe do Executivo, no momento em que desconsiderou as emendas aprovadas pela Câmara dos Vereadores e sancionou a Lei com sua redação original, excluiu a possibilidade dele próprio editar Decretos para suplementar o orçamento.

[1] Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 2º - O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

Convém salientar que o veto às emendas, seja total ou parcial, é possibilidade constitucional do Prefeito Municipal, contudo, se ele assim o fizer, a matéria vetada é expurgada do projeto de lei.

Nesse sentido dispõe a Lei Orgânica do Município de Bonito:

> Art. 49. Aprovado o projeto de lei, será este enviado ao Prefeito, que aquiescendo, o sancionará.
>
> §1º. O Prefeito considerando o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data de seu recebimento.
>
> §2º. O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. *Grifei*

Dessa forma, aos olhos da legalidade do processo legislativo, tem-se que o Prefeito não possuía sequer amparo legal para editar Decretos correspondentes a suplementações orçamentárias, porquanto ele mesmo vetou os artigos correspondentes à matéria mencionada.

Ademais, patente a inconstitucionalidade formal dos artigos 10 e 11 da Lei n.º 1.361/2014, em virtude da inobservância do competente processo legislativo previsto na Constituição Federal (artigos 66 e 67) e na Lei Orgânica do Município de Bonito (artigos 49).

Conforme explicitado alhures, o Gestor sancionou a determinada Lei - utilizando-a posteriormente para editar decretos suplementares – sem dela extrair os artigos por ele mesmo vetados. *Caso quisesse a manutenção dos enunciados, deveria tê-los encaminhado com nova proposta à Câmara dos Vereadores.*

É flagrante, pois, que a Lei sancionada padece de inconstitucionalidade formal na sua elaboração, não devendo, então, embasar a autorização de suplementações orçamentárias.

Nos termos do enunciado Sumular 347, do STF: ***"O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.".***

Diante de tais ponderações, resta evidente o cometimento de infração por parte do ex-gestor, o qual editou Decretos suplementares sem qualquer respaldo legal.

Entretanto, a imposição de multa em desfavor de Leonel Lemos de Souza Brito (art. 44, I, da LC n.º 160/2012), resta prejudicada diante do seu falecimento, ocorrido em 26-11-2017, em razão do caráter personalíssimo da penalidade.

Por fim, quanto ao pedido de impugnação de valores, entendo que não assiste razão aos Órgãos de Apoio.

Muito embora verificada a irregularidade dos Decretos, não há nos autos elementos que demonstrem que estas verbas foram desviadas em favor do

patrimônio pessoal do Representado, não havendo falar, assim, em impugnação de valores.

Ante o exposto, acompanho a análise da 6ª Inspetoria de Controle Externo e o Parecer do Ministério Público de Contas, e VOTO no sentido de **JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO**, com os efeitos práticos de:

1 - declarar a ***irregularidade*** dos Decretos 06/2014 (sic), 07/2015, 08/2015, 09/2015, 10/2015, 13/2015, 14/2015, 15/2015, 16/2015 e 17/2015, todos expedidos pelo Poder Executivo de Bonito;

2 – Deixo de aplicar multa em desfavor de Leonel Lemos de Souza Brito, ante seu falecimento, ocorrido em 26-11-2017, em razão do caráter personalíssimo da pena;

3 – pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

É como VOTO.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do relator, pela procedência da presente representação, com os efeitos práticos de declarar a ***irregularidade*** dos Decretos 06/2014 (sic), 07/2015, 08/2015, 09/2015, 10/2015, /2015, 14/2015, 15/2015, 16/2015 e 17/2015, todos expedidos pelo Poder Executivo de Bonito; deixando-se, contudo, de aplicar multa em desfavor de Leonel Lemos de Souza Brito, ante seu falecimento, em razão do caráter personalíssimo da pena. Sendo, ainda, suspenso o sigilo processual.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Ronaldo Chadid, Jerson Domingos e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 25 de abril de 2018.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

gab.mat
setac.crr