



Parecer Prévio 00117/2020-4 - Plenário

Processos: 03101/2019-1, 06163/2015-4, 00621/2014-5, 00619/2014-8

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Recorrente: AMADEU BOROTO, Membros do Ministério Público de Contas (HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA)

Procuradores: CARLOS ESTEVAN FIOROT MALACARNE (OAB: 12401-ES), FRANCISCO ADAO SILVA DE CARVALHO (CPF: 004.860.937-43)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO PARECER PRÉVIO TC 096/2018-4– EXERCÍCIO DE 2014 – CREDITOS ADICIONAIS – ABERTURA – LIMITE ESTABELECIDO NA LOA – DISTINÇÃO DE REMANEJAMENTO – AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA – NATUREZA JURÍDICA DO PARECER PRÉVIO – CABÍVEL A APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS JURÍDICOS - CONHECER – NÃO PROVIMENTO – MANTER INCÓLUME O PARECER PRÉVIO – ARQUIVAR.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo **Ministério Público Especial de Contas do Estado do Espírito Santo - MPEC**, por intermédio do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, em face do **Parecer**

Prévio TC 96/2018 – Primeira Câmara, proferido nos autos do processo de contas anual do Prefeito do Município de São Mateus do exercício de 2014 - Processo TC 6163/2015, cuja parte dispositiva apresentou-se da seguinte forma:

1. PARECER PRÉVIO TC-096/2018-4 - PRIMEIRA CÂMARA

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, em:

1.1 Afastar as seguintes irregularidades apontadas no Relatório Técnico 53/2016:

1.1.1 Evidências de inconstitucionalidade dos artigos 21 e 22 da Lei Municipal 1242/2013 – Lei de Diretrizes Orçamentárias;

1.1.2 Evidências de inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal 1.330/2014 – Lei Orçamentária Anual;

1.1.3 Abertura de Créditos Adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal do Brasil;

1.1.4 Abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa (item 4.1.4 do RT 53/2016);

1.1.5 Saldo de disponibilidade de recursos na conta “Recursos do RPPS” evidencia no demonstrativo Destinação de Recursos, anexo Balanço Patrimonial, sem que o município tenha RPPS;

1.1.6 Ausência de demonstração no Balanço Patrimonial Consolidado dos parcelamentos do PASEP – LONGO PRAZO.

1.2 Manter as seguintes irregularidades, **sem condão de macular as contas**, conforme já fundamentado no voto-vencedor:

1.2.1 Diferença entre os totais de Transferências Recebidas e Transferências Concedidas no Balanço Financeiro Consolidado;

1.2.2 Diferença entre os totais de Transferências Intragovernamentais Recebidas e Transferências Intragovernamentais Concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais;

1.2.3 Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional.

1.3 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da **Prefeitura de São Mateus**, no exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor **Amadeu Boroto**, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012.

1.4 DETERMINAR ao atual gestor que realize a conciliação das contas e registros contábeis, analisados nos itens II.4.2 e II.4.3 deste voto.

1.5 Recomendar ao Poder Executivo Municipal que:

1.5.1 Observe o artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal, ao efetuar repasses ao Poder Legislativo, aprimorando seus mecanismos de controle de forma a cumprir com rigor do limite constitucional.

1.5.2 Divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF.

1.6 - Arquivar os autos após os trâmites legais.

2. Por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Vencido o relator, que votou por emitir parecer prévio pela rejeição.

3. Data da Sessão: 05/09/2018 - 29ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

Expressando irresignação com os termos assentados no **Parecer Prévio TC 096/2018 – Primeira Câmara** que recomendou ao Legislativo do Município de São Mateus a **aprovação com ressalvas** das contas do **Sr. Amadeu Boroto**, relativas ao exercício financeiro de 2014, o Douto Procurador do MPEC interpôs o presente Recurso de Reconsideração.

Conforme Decisão Monocrática 0296/2019-8, a fim de assegurar o contraditório, com amparo no artigo 156 da Lei Complementar 621/2012 c/c o artigo 402, inciso I, do Anexo Único da Resolução nº 261/2013, foi concedido ao Sr. Amadeu Boroto, oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais, tendo em vista a possibilidade de reforma do Parecer Prévio TC 00096/2018-4.

Chamado aos autos, por meio de seus procuradores, o Sr. Amadeu Boroto encaminhou as contrarrazões por meio do documento protocolizado como Petição de Recursos 00104/2019-3.

Os autos foram à unidade técnica competente que, por meio da Instrução Técnica de Recurso - ITR 0215/2019-4 opinou pelo **CONHECIMENTO** do recurso e, quanto ao mérito, pela **NEGATIVA DE PROVIMENTO**, mantendo-se os termos do Parecer Prévio TC 0096/2018-4 – Primeira Câmara, que recomendou ao legislativo municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas do Sr. Amadeu Boroto, Prefeito Municipal do município de São Mateus no exercício de 2014.

Indo os autos ao Ministério Público de Contas, este manifestou-se, por meio do Parecer 03081/2020-5, nos seguintes termos:

[...] reitera os argumentos fáticos e jurídicos delineados na Petição de Recurso 00069/2019-5, cuja proposta de encaminhamento encontra-se abaixo transcrita:

4 CONCLUSÃO

Ante os fatos e fundamentos colacionados, o Ministério Público de Contas requer:

4.1 Seja **CONHECIDO** e **PROVIDO** o presente Recurso de Reconsideração, na formados artigos 152, I e 164 da Lei Complementar nº. 621/2012, pugnando-se pela reformado Parecer Prévio TC 96/2018 para que nele conste a **REJEIÇÃO DAS CONTAS**, de responsabilidade do senhor Amadeu Boroto, ex-Prefeito Municipal do Município de São Mateus, exercício 2014, com fulcro no art. 80, III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/co art. 132, inciso III do RITCEES, ante a necessidade de reconhecimento das

irregularidades tratadas nos itens 3.1 ,3.3 ,3.6 e 3.7 da Instrução Técnica Conclusiva -ITC 91/2017, nos termos expostos na fundamentação.4.2 Na forma do art. 156 da LC nº. 621/2012 seja o Gestor notificado para, desejando, apresentar contrarrazões ao presente Recurso ou, caso contrário, ver-se processa

Após, retornaram os autos conclusos a este Relator.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS

Em consonância com a Instrução Técnica de Recurso 0215/2019-4, constata-se que os requisitos de admissibilidade, quais sejam: o cabimento, o interesse recursal, a legitimidade e a tempestividade restam regularmente atendidos, motivo pelo qual **deve o presente recurso ser conhecido.**

DO MÉRITO

O Ministério Público de Contas – MPC impetrou o presente Recurso de Reconsideração, incorformado com o julgamento pale maioria do Colegiado da 1ª Câmara nos autos do processo TC 06163/2015-4, que, nos termos do voto do vista proferido pelo Eminentíssimo Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun;

- Afastou a irregularidade em relação o apontamento que trata da “Abertura de Créditos Adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal do Brasil” ; e
- Manteve sem a capacidade de macular as contas os seguintes apontamentos: “Diferença entre os totais de Transferências Recebidas e Transferências Concedidas no Balanço Financeiro Consolidado; Diferença entre os totais de Transferências Intragovernamentais Recebidas e Transferências Intragovernamentais Concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais e Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional”.
- emitiu Parecer Prévio 0096/2018-4 recomendando ao Legislativo do Município de São Mateus a aprovação com ressalva da Prestação de Contas do Prefeito Municipal, relativa ao exercício de 2014.

Irresignado com a decisão, o Ministério Público de Contas impetrou o presente Recurso de Reconsideração ancorado, em síntese bem apertada, nos seguintes argumentos:

- a) Em relação ao item “Abertura de Créditos Adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal do Brasil” o recorrente pugna pela reforma do parecer prévio no sentido de reconhecer que foram abertos créditos adicionais da ordem de R\$ 141.048.353,89, quando, em seu entendimento, havia autorização para abertura somente de R\$ 137.359.000,00, fundamentando tem opinamento, em síntese em dois argumentos:
- i. PRIMEIRO – Remanejamento De Dotação Orçamentária Não Se Confunde Com Abertura De Crédito Adicional;
 - ii. SEGUNDO – LDO e LOA Não São Veículos Introdutores De Normas Hábeis Para Tratar De Remanejamento De Dotação Orçamentária
- b) Em relação aos itens que o Parecer Prévio 0096/2018-4 manteve, contudo sem o condão de macular as contas, o recorrente apresenta como argumento central, para pugnar pela reforma do Parecer Prévio a “*natureza constitucional técnico-jurídica do parecer prévio e da competência exclusiva do parlamento no seu julgamento*”.

No que tange aos pontos destacados pelo recorrente, que foi reafirmado no Parecer Ministerial 03081/2020-5, no presente voto adoto integralmente o posicionamento construído e externado na ITR 00215/2019-4, tendo em vista a profundidade da análise nela externada, segundo a qual:

[...]

III.I. DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM INOBSERVÂNCIA AO LIMITE ESTABELECIDO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

III.I.I. Dos Fundamentos Apresentados pelo MPEC

Quanto à irregularidade em tela, preliminarmente o MPEC declara:

Inicialmente, registra-se que o indicativo de irregularidade em tela diz respeito a “abertura de créditos adicionais na ordem de R\$ 141.048.353,89, quando havia autorização para abertura de créditos adicionais somente em R\$ 137.359.000,00 (50% do orçamento da LOA: R\$ 274.718.000,00), totalizando R\$ 3.689.353,89 de créditos adicionais abertos acima do limite”, conforme também relatado no Parecer Prévio 96/2018.

Ao que se observa do Parecer Prévio 96/2018, o afastamento da presente irregularidade se lastreou na Lei Orçamentária Anual

1.330/2014 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias 1.242/2013, ambas do Município de São Mateus, que indicam a autorização para “o remanejamento de dotações de despesas”, sem considerá-lo para os fins de limite para abertura de créditos adicionais. Confira trecho elucidativo à fl. 577:

O MPEC reproduz trecho do Parecer Prévio 96/2018 no intuito de sedimentar o seu entendimento.

O MPEC segue declarando:

Em que pese o conteúdo decisório do julgado sobre a irregularidade atinente à abertura de créditos adicionais extrai-se que a ratio decidendi utilizada para afastar referida infração buscou fundamento na lei local (LDO e LOA) cujos dispositivos enunciam que “O remanejamento de dotações de despesas, quando dentro de uma mesma categoria econômica, não será considerado para fins de limite estabelecido em lei, nos termos do inciso III20, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº. 4.320/64”.

Em outros termos, a legislação utilizada, para fins de embasamento do julgamento, nos informa que os remanejamentos de dotação de despesas não entrariam no cômputo de limites definidos para a abertura de créditos adicionais.

Em sede da Manifestação Técnica – MT 82/2018, a Equipe Técnica já havia enfrentado tal argumento, esclarecendo que não se pode confundir (i) a abertura de créditos adicionais com (ii) transposição, remanejamento ou transferência, como melhor será delineado em seguida. Segue excerto elucidativo da MT 82/2018:

O MPEC reproduz a análise realizada pela Área Técnica das justificativas prestadas pelo Prefeito de São Mateus referente à irregularidade ora tratada, expressa na Manifestação Técnica – MT 82/2018.

Em seguida, o MPEC procura explicitar que o **remanejamento de dotação orçamentária não se confunde com abertura de crédito adicional**, conforme segue:

Nota-se, à toda evidência, que o entendimento esposado pelo Parecer Prévio 96/2018 resultou de uma compreensão equivocada entre institutos basilares de direito financeiro.

Trata-se, em verdade, de premissa fática incurso em erro de fato, vez que emaranhou a ‘autorização para abertura de créditos adicionais na LDO e LOA’ com demais normas atinentes a instituto de direito financeiro distinto e específico, qual seja o ‘remanejamento de recursos’.

Houve, inclusive, manifestação técnica neste sentido, como se extrai da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 91/2017 (fls. 289 e 294, respectivamente):

Porém, com relação especificamente ao artigo 22 da LDO, observa-se que inexistente autorização para remanejamento de dotações de despesa, mas apenas previsão para sua desconsideração em limitações impostas à abertura de créditos adicionais. Trata-se de dispositivo conceitualmente inadequado, tendo em vista o equívoco no tratamento de remanejamento como mecanismo de abertura de crédito adicional, desconsiderando a distinção existente entre os institutos jurídicos, conforme estabelecido pelos incisos V e VI do artigo 167 da CRFB.

Porém, excepcionalmente em relação ao inciso III do artigo 4º da LOA, verifica-se que tal dispositivo busca excluir o remanejamento de dotações dos limites estabelecidos em lei para a abertura de créditos adicionais.

Reitera-se o entendimento descrito no item anterior, no que tange ao tratamento conceitualmente inadequado do remanejamento, tendo em vista o equívoco na sua utilização como mecanismo de abertura de crédito adicional, desconsiderando a distinção existente entre os institutos, conforme estabelecido pelos incisos V e VI do artigo 167 da CRFB.

Aliás, reiterada na Manifestação Técnica – MT 82/2018 (fls. 419/420):

Inicialmente, faremos uma breve distinção entre créditos adicionais e os elementos previstos no artigo 167, inciso VI, da CRFB/1988, quais sejam, transposição, remanejamento e transferências.

A Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Cumpre registrar, por oportuno, que a referida lei foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

No que tange a parte dos orçamentos públicos previstos na supramencionada norma, o legislador, já admitindo falhas no planejamento, estabeleceu a possibilidade de se alterar a lei orçamentária mediante a abertura de créditos adicionais (gênero), podendo estes se configurarem como sendo suplementares, especiais ou extraordinários (espécies). Registre-se, ainda, que somente o crédito extraordinário não necessita de lei prévia autorizando sua abertura.

Depreende-se, assim, que crédito adicional é uma autorização legislativa dada ao chefe do Poder Executivo para adequar o orçamento à realidade que se apresenta.

De outra face, a Constituição Federal (artigo 167, inciso VI) vedou 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. Com isso, o constituinte consagrou o princípio da legalidade em matéria crédito orçamentário.

Nessa esteira, aquela trinca gravada na Constituição viabiliza mudanças nas políticas de governo, ou seja, garante modificações nas intenções originais de lei aprovada no ano anterior.

Para esse comando da Lei Maior, categoria de programação, sob a ótica funcional-programática, só pode ser o nível mais próximo da ação concreta: uma Atividade, um Projeto ou uma Operação Especial; já, em face da natureza da despesa, aquela categoria subdivide-se em corrente e capital.

De seu lado, o crédito adicional suplementar não serve para viabilizar novos rumos de governo; apenas remedia erros, omissões e esquecimentos no momento em que se elabora o orçamento anual, podendo amparar-se em quatro fontes de financiamento: a) o superávit financeiro do ano anterior; b) o presente excesso de arrecadação; c) a operação de crédito; d) o esvaziamento, total ou parcial, de outra dotação. É bem isso o que enuncia o art. 43, da Lei nº 4.320, de 1964.

Por fim, claro está que transposição, remanejamento ou transferência não se confundem com a possibilidade de se corrigir eventuais falhas no orçamento devidamente aprovado pelo Legislativo.

Evitando-se iterações, tem-se, em suma, que enquanto “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos” representam a viabilização de novos rumos ao governo; os Créditos Adicionais se constituem em “autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (artigo 40, Lei 4320/1964) que objetivam corrigir falhas no planejamento governamental, e assim adequando o orçamento concebido anteriormente à realidade que se apresenta.

Noutras palavras, lançando mão da explanação de José de Ribamar Caldas Furtado, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, tem-se que “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos” representam mudanças concretas de vontade do poder público na aplicação de seus recursos, a demandar, logicamente, lei específica para tal:

Como se depreende, as figuras do artigo 167, IV23 (sic), da Constituição terão como fundamento a mudança de vontade do poder público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, fato que,

pela própria natureza, demanda lei específica alterando a lei orçamentária.

[...]

Agora uma questão da maior importância para o sistema orçamentário brasileiro: pode o Chefe do Executivo utilizar créditos adicionais suplementares ou especiais para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferências? A resposta é não. É princípio basilar da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis. Tratando-se de termos constantes na Lei Fundamental, esse argumento de interpretação fica ainda bem mais contundente. O certo é que, se diferente fosse, nenhum valor teriam os termos do artigo 167, VI, da Constituição Federal.

Portanto, a conclusão objetiva alcançada se dá no sentido de que a LDO e a LOA do Município de São Mateus – objetos do presente processo – padecem, inexoravelmente, de grave equívoco hermenêutico ao autorizar “remanejamento de dotações de despesas” nos termos previstos no artigo 43, da Lei Federal nº. 4.320/64, a qual versa sobre matéria distinta, qual seja, créditos adicionais, e assim induzindo a erro de interpretação no Parecer Prévio 96/2018.

Essa combinação equivocada de institutos completamente distintos nos mesmos dispositivos da lei municipal se apresenta ainda mais evidente quando contrastada ao artigo 167 da Constituição Federal.

Explica-se: ao passo que as citadas LDO e LOA aduzem que o “remanejamento de dotações de despesas” “não será considerado para os fins de limite” para abertura de créditos adicionais; de outro giro, por consectário lógico, estão a informar que as alterações no orçamento são, em verdade, ilimitadas.

E em assim sendo, se estaria permitindo, ao Chefe do Poder Executivo, alterar, de forma unilateral, conteúdos básicos da programação orçamentária, contrariando a teleologia da Carta Federal que veda, de forma claríssima, a concessão ou utilização de créditos ilimitados, verbis:

Art. 167. São vedados: [...]

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Nesse sentido, pugna-se pela reforma do julgado, no sentido de se reconhecer a inexistência de autorização para a abertura de créditos adicionais além do limite de 50% das despesas já autorizadas, como permitido pelo artigo 5º da LOA municipal – Lei nº 1.330/2014.

Por fim, o MPEC tece considerações objetivando demonstrar que a **LDO e LOA não são veículos introdutórios de normas hábeis para tratar de remanejamento de dotação orçamentária**, conforme segue:

O artigo 167, VI, da Carta Magna, é claro ao vedar 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. Veja:

Art. 167. São vedados:

[...]

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; (grifo nosso)

Assim, forçoso reconhecer que a LDO e LOA em comento feriram procedimental e formalmente a Constituição Federal.

Em outras palavras, em regra, a transposição, o

remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro são proibidas expressamente pela Constituição Federal. No entanto, excepcionalmente, e desde que autorizado por lei, pode o Executivo transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro.

Assim, cumpre-nos, neste momento, verificar, se a referida Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual da Prefeitura Municipal de São Mateus infringiram a parte final do inc. VI, art. 167, da Carta Magna.

Pois bem.

De acordo com o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá:

(i) as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;

(ii) orientará a elaboração da lei orçamentária anual;

(iii) disporá sobre as alterações na legislação tributária;

(iv) estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Em complemento ao mandamento constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), em seu art. 4º, estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias também disporá sobre:

(i) equilíbrio entre receitas e despesas;

(ii) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

(iii) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

(iv) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Portanto, seguindo os ditames da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, fácil é ver-se, pois, que, dentre as matérias a serem tratadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, não há qualquer referência à autorização para a realização de transposição, remanejamento ou transferência de recursos.

Ademais, verifica-se incoerente que as leis

orçamentárias por um lado definam e planejem, ponto a ponto, onde e quantum será despendido em cada programa governamental, de acordo com a vontade expressa no parlamento municipal, e por outro, introduz um artigo que subverta, de modo ilógico, essa vontade, conferindo ao Executivo uma “cheque em branco” a lhe permitir “remanejar” ilimitadamente o orçamento. Deveras, revela-se medida destituída de razão e de senso; um verdadeiro disparate lógico e legal.

Em verdade, revela-se imprescindível que o Poder Legislativo aprecie as propostas de realização de transposição, remanejamento ou transferência somente após a previsão de receitas e a fixação de despesas em sede de Lei Orçamentária Anual, e por intermédio de lei distinta e específica para tal finalidade, venha a remanejá-lo, tendo em vista o dinamismo da administração pública e as necessidades sociais. Prévia autorização com vistas a remanejar ilimitadamente orçamento que ainda não se concretizou, repita-se, é um contrassenso.

Ao fim, em complemento, registra-se que consoante elementos constantes dos autos e assinalados no Relatório Técnico – RT 53/2016 (fls. 84-86), é possível constatar que, inclusive, o próprio Controle Interno do Município de São Mateus consignou a ocorrência de remanejamento de recursos orçamentários” sem prévia autorização legislativa”. Ademais, salientou a diferença entre os valores movimentados a esse título e aqueles referentes a créditos adicionais. Confira:

Por intermédio do DEMCAD.pdf constatou-se que os créditos adicionais abertos no exercício totalizaram R\$ 141.048.353,89. Estes ultrapassaram em R\$ 3.689.353,89 o limite de abertura de créditos adicionais suplementares autorizados pela LOA conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 05.1 Créditos adicionais excedentes ao limite estabelecido na LOA **Em R\$**

Limite autorizado na LOA (50% de 274.718.000) (I)	Créditos adicionais	137.359.000,00
Suplementares – LOA	105.519.391,41	
Remanejamentos – movimentação de créditos	35.528.962,48	
Total dos créditos adicionais (II)		141.048.353,89
Créditos adicionais abertos acima do limite da LOA (III) = II – I		3.689.353,89

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

No que tange às operações de transposição, remanejamento de créditos orçamentários, observou-se que a análise dos dados foi efetuada parcialmente pelo Controle Interno, conforme consta do Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno da Prefeitura de São Mateus, consoante cópia do extrato do parecer a seguir:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS – ES
CONTROLADORIA GERAL

RELATÓRIO E PARECER CONCLUSIVO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Créditos adicionais – decreto executivo	Lei nº 4.320/1964, art. 42.	Avaliar se os créditos adicionais (suplementares ou especiais) autorizados por lei foram abertos mediante edição de decreto executivo.	SIM
Observações: Análise parcial dos dados, utilizando como base o sistema contábil.			
Créditos orçamentários – transposição, remanejamento e transferências	CRFB/88, art. 167, inciso VI.	Avaliar se houve a transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.	SIM
Observações: Análise parcial dos dados, utilizando como base o sistema contábil.			

Observou-se que os remanejamentos de dotações realizados em 2014, em nível de categoria econômica da despesa, sem prévia autorização legislativa em razão da despesa ter sido aprovada na LOA em nível de elemento, correspondem a 12,93 % (R\$ 35.528.962,48/R\$ 274.718.000,00) da proposta orçamentária original aprovado na Lei Orçamentária Anual.

Dessa forma, com base nas tabelas 05 e 5.1 anteriores, verifica-se que a limitação para abertura de créditos adicionais suplementares não foi respeitada em descumprimento ao artigo Art. 167, incisos V e VII, da Constituição da República.

Ante o exposto, data vênia o posicionamento constante do Parecer Prévio 96/2018, pugna-se por sua reforma, no sentido de se reconhecer a irregularidade atinente à “abertura de créditos adicionais na ordem de R\$ 141.048.353,89, quando havia autorização para abertura de créditos adicionais somente em R\$ 137.359.000,00 (50% do orçamento da LOA: R\$ 274.718.000,00), totalizando R\$ 3.689.353,89 de créditos adicionais abertos acima do limite”, com a consequente emissão de Parecer Prévio com registro da REJEIÇÃO DAS CONTAS do gestor municipal de São Mateus, exercício 2014, sr. Amadeu Boroto, oportunizando à respectiva Câmara Municipal o regular e competente julgamento político das contas apresentadas.

III.1.II. Das Contrarrazões Apresentadas

O Sr. Amadeu Boroto, através de seus representantes legais, apresentou as seguintes contrarrazões:

Excelentíssimo Senhor Relator, as peças constantes dos autos deixam claro, assim como o Voto Vista vencedor do Conselheiro Rodrigo Chamoun, que no exercício de 2014, os créditos adicionais suplementares abertos somaram R\$ 105.519.391,41 – vide tabela 5.1 do RT 00053/2016 – e a autorização contida no art. 5º da LOA para a abertura – Lei 1.330/2014 – foi no valor de R\$ 137.359.000,00, ou seja, o valor de créditos adicionais abertos por conta da LOA foi menor que o autorizado em R\$ 31.839.608,59, demonstrando, assim, de forma indubitável que não houve abertura de créditos adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e ao regramento constitucional sobre a matéria, como quer fazer crer o recursante.

Lado outro, o Recurso de Reconsideração ora combatido, utiliza-se de argumento da área técnica desta Corte não considerado no julgamento realizado na Primeira Câmara, qual seja, de que os Remanejamentos - movimentações de créditos ocorridas no exercício no valor de R\$ 35.528.962,48 por não "conter autorização legislativa" deveria ser adicionado ao valor suplementado de R\$ 105.519.391,41, que totalizaria R\$ 141.048.353,89, o que teria ultrapassado em 3.689.353,89 o limite estabelecido que seria de R\$ 137.359.000,00. Perceba-se que até o esforço para explicar o que deseja o Recurso de Reconsideração é demorado.

Posto isso, importante ressaltar – como bem já fez o Conselheiro Rodrigo Chamoun em seu Voto Vista – e também o representante do MP em sua petição, que não pode se confundir Créditos Adicionais com Remanejamentos – movimentações de créditos, haja vista tratar-se de instrumentos totalmente distintos de manuseio e operação dos orçamentos públicos.

Assim, se são distintos, não poderia o Recurso de Reconsideração ora guerreado querer somar os valores de tais operações como se fosse um instrumento só, e a partir daí querer dizer que a soma dos valores das duas situações descritas neste item – suplementação e remanejamento ocorridas no exercício - representou o descumprimento do limite de abertura de créditos adicionais autorizado na LOA, o que não representa a verdade dos fatos.

Como bem já esclarecido nos autos e de pleno saber entre aqueles que operam o direito financeiro juntamente com a ciência contábil, os créditos adicionais suplementares são previstos no art. 165. § 8º da CF de 1988, tendo o seu regramento de forma cristalina delineado nos artigos 40 a 46 da Lei Federal 4.320/64.

Já o remanejamento – movimentação de crédito -, juntamente com outras duas formas de se operar os orçamentos públicos: transferências e transposição, estão previstos no art. 167, VI da Carta Magna, que exige autorização legislativa específica, ou seja, não pode ser autorizado exclusivamente na LOA, como de fato efetivamente não foi, ou seja, a autorização para o remanejamento – movimentação de créditos foi autorizado no artigo 22 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2014, Lei 1.242, de 10 de maio de 2013, in verbis:

Art. 22. O remanejamento de dotações de despesas, quando dentro de uma mesma categoria econômica, não será considerado para fins de limite estabelecido em lei, nos termos previstos no inciso III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964;

Perceba-se que a LDO 2014 – Lei 1.242 – data de 10/05/2013. Porque frisamos isso? Porque a LOA 2014 – Lei 1.330/2014, data de 02/01/2014.

Dessa forma, a autorização legislativa para remanejamento ocorreu de fato na LDO, sendo reprisada na LOA em seu artigo 4º, incisos I, II e III, apenas para isonomia entre as duas normas: LOA e LDO.

Ocorre, senhor Conselheiro, que de acordo com a área técnica desta Corte e com o que aduz o Ministério Público de Contas em seu item 3.1.2, a LOA e a LDO não seriam veículos introdutores de normas hábeis para tratar de remanejamento de dotação orçamentária, sendo esse o cerne que ensejaria a irregularidade deste item.

De fato, a LOA por si só não o é, mas, como já falado, a autorização para remanejamento se deu na LDO.

Já quanto à afirmativa do recorrente de que a LDO não seria veículo introdutor de norma hábil para tratar de remanejamento de dotação orçamentária, parece desconhecer o Parquet de Contas o inteiro teor do item 2 da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 00091/2017-3, fl. 7, alusiva ao TC-6163/2015, originário do Recurso de Reconsideração ora combatido, que analisou incidente de inconstitucionalidade exatamente desta norma, senão vejamos:

Verifica-se que o Supremo Tribunal Federal, com base em julgamento ADIn, 3.652, entendeu que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pode, sim, autorizar transposições, remanejamentos e transferências:

ADIn: Lei estadual 503/2005, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006 (...) permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado (...). (ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJ de 6-3-2007).

Assim, acompanhando o entendimento do STF, conclui-se pela regularidade de dispositivo da LDO contendo previsão para realização de transposições, remanejamentos e transferências, assim como de reflexos de sua operacionalização.
(grifamos)

Ou seja, resta incontroverso da decisão da Suprema Corte supramencionado que a LDO é um instrumento possível de se tratar e autorizar o remanejamento, transferências e

transposições de recursos – movimentação orçamentárias.

Por último, quanto ao fato do recorrente afirmar que tal irregularidade teria sido objeto de análise da Controladoria Interna do município, depreende-se de tal situação duas constatações:

i - que a Controladoria do Município também não entendeu como esses instrumentos de execução orçamentária foram operados no exercício de 2014, ou seja, os Créditos Adicionais Suplementares foram autorizados pela LOA em seu artigo 5º no limite de 50% da despesa fixada que representou R\$ 137.359.000,00, sendo utilizado somente o valor de R\$ 105.519.391,41 e o Remanejamento que teve a sua regulação no art. 22 da LDO, sendo esta considerada instrumento hábil para tratar de tal assunto, conforme julgamento pelo STF da ADIn: Lei Estadual 503/05 do Estado de Roraima, inclusive já objeto de análise pela ITC 00091/2017, relativa aos presentes autos; e

ii - segundo, não consta dos autos que a manifestação da Controladoria tenha sido pela não aprovação das contas, e caso tenha sido, não há que se valer disso como pressuposto, e ainda que tivesse sido, o que prevalece é o julgamento colegiado estabelecido pela Primeira Câmara desta Corte que foi pela emissão do PP 96/2018, que recomendou ao Legislativo Municipal a APROVAÇÃO ainda que com ressalvas das contas em apreço, o que deve ser mantido.

III.I.III. Da Análise

O afastamento da irregularidade ora tratada, como o MPEC observou, baseou-se no entendimento de que a Lei Orçamentária Anual – LOA – Lei 1.330/2014 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – Lei 1.242/2013 do município de São Mateus continham autorização para o remanejamento de dotações de despesas, conforme se observa no fragmento do Voto Vista procedido pelo Conselheiro Rodrigo Chamoun, ora reproduzido:

Divirjo do entendimento do relator e do corpo técnico em que há necessidade de lei específica que autorize o remanejamento, visto que não existem tais premissas no ordenamento jurídico. Assim, entendo que havia autorização para realização do remanejamento de dotações de despesas (LOA 1.330/2014 e LDO 1.242/2013).

De acordo com o entendimento do Conselheiro, não há necessidade de lei específica que autorize o remanejamento de dotações orçamentárias.

De fato, o inciso VI do artigo 167 da Carta Magna veda o remanejamento de recursos sem prévia autorização legislativa, não havendo, contudo, exigência expressa que haja uma lei específica para tal feito, conforme se observa *in verbis*:

Art. 167. São vedados:

[...]

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;

[...]

Isto posto, considerando que o dispositivo em tela determina que haja autorização legislativa para o remanejamento de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sendo que no Voto Vista do Conselheiro foi exposto o entendimento de que havia autorização para realização do remanejamento de dotações de despesas na LOA e na LDO do município de São Mateus, assim, inicialmente, compulsando a LOA – Lei 1.330/2014, verifica-se que esta contém as seguintes autorizações:

Art. 4º. Ficam os Chefes dos Poderes Legislativo e Executivo, nos termos da legislação vigente e nos limites de suas respectivas competências, autorizados a:

I – remanejar e suplementar, por decreto e portaria, o orçamento próprio, dos Fundos Municipais e do SAAE de São Mateus, nos termos previstos no inciso III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964;

II – remanejar as dotações de despesas previstas no “caput” art. 18 da Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, no mesmo órgão ou de um para o outro, nos termos previstos no inciso III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964;

III – O remanejamento de dotações de despesas, quando dentro de uma mesma categoria econômica, não será considerado para fins de limite estabelecido em lei, nos termos previstos no inciso III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964;

[...]

Ante o exposto em tela, de antemão cabe esclarecer que as menções concernentes ao artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964 apresentam-se inadequadas no que se refere ao instituto remanejamento, pois tal dispositivo trata tão somente da abertura de créditos adicionais.

Neste sentido, cabe destacar o artigo¹ publicado pelo Ilustre Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, José de Ribamar Caldas Furtado, o qual discorre sobre o assunto:

¹ CRÉDITOS adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos. **Revista do TCU**, Brasília, 2005. Disponível em: <[file:///C:/Users/t203050/Downloads/578-Texto%20do%20artigo-1181-1-10-20151006%20\(1\).PDF](file:///C:/Users/t203050/Downloads/578-Texto%20do%20artigo-1181-1-10-20151006%20(1).PDF)>. Acesso em: 26 de julho de 2019.

É necessário esclarecer que as figuras remanejamento, transposição e transferência **não estão previstas na Lei nº 4.320/64**, visto que surgiram no Texto Constitucional posteriormente. Desse modo, **os arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/64 cuidam exclusivamente dos créditos adicionais** (suplementares, especiais e extraordinários). Lá estão dispostas as regras que devem ser observadas, relativamente à indicação dos recursos orçamentários e financeiros, por ocasião da autorização (por lei) e abertura (por decreto do Executivo) dos créditos adicionais.

g.n.

Além do que fora instruído em tela, o mesmo autor, citando os renomados mestres J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, dispõe sobre as diferenças existentes entre os créditos adicionais, tratados na Lei Federal 4.320/1964, e o remanejamento, transposição e transferência, mencionados no artigo 167, inciso VI da Carta Magna, conforme segue:

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis ressaltam que há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários. No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é **a necessidade da existência de recursos**; para as demais alterações, é **a reprogramação por repriorização das ações** o motivo que indicará como se materializarão. Esses autores apontam quatro motivos que podem dar origem aos créditos adicionais: a) variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; b) incorreção no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; c) omissões orçamentárias; d) fatos que independem da ação volitiva do gestor. Por outro lado, os remanejamentos, transposições e transferências de recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro terão sempre um único motivo: repriorizações das ações governamentais.

g.n.

Pois bem, partindo da distinção existente entre os créditos adicionais e o remanejamento, transposição e transferência de recursos de uma dotação para outra, no que concerne ao fato de se encontrar expressa na LOA do município de São Mateus a autorização para remanejamento de dotações orçamentárias, tem-se que, atualmente, encontra-se pacificado o entendimento pela impossibilidade de tal assunto constar em lei orçamentária, sendo que o Parecer Consulta – PC 21/2018, desta Corte de Contas, prescreve neste mesmo sentido, conforme transcrição que se segue:

[...]

O parágrafo 8º deste mesmo artigo 165 da Constituição Federal, dispõe sobre a limitação daquilo que deverá estar contido na lei orçamentária, *in verbis*:

§ 8º A lei orçamentária anual **não conterá dispositivo estranho** à previsão da receita e à fixação da despesa, **não se incluindo** na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

g.n.

De acordo com o mandamento em tela, vê-se que a lei orçamentária **não poderá conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa**, exceto quanto à autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita e nos termos da lei.

Tem-se, portanto, que a função da LOA consiste estritamente na evidenciação da previsão da receita e fixação da despesa, admitindo-se, tão somente, as exceções previstas e literalmente descritas no parágrafo 8º do artigo 165 da Carta Magna, não dando margem a interpretações no sentido de que demais matérias de cunho orçamentário possam estar inclusas na lei orçamentária anual.

Destarte, considerando que **o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos** não estão dispostos no parágrafo 5º do artigo 165 da Carta Magna, como também não fazem parte das exceções descritas no parágrafo 8º deste mesmo artigo constitucional, portanto, **a previsão de tais movimentações orçamentárias não deve estar inserida na LOA.**

g.n.

Nesse ínterim, cabe observar que o *caput* do artigo 41 da LDO do Município também preceitua quanto à impossibilidade de se incluir na LOA dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, entretanto, indo de encontro ao mandamento constitucional reproduzido no Parecer Consulta 21/2018, o parágrafo primeiro, inciso II desse mesmo artigo, exclui de tal proibição a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria econômica para outra ou de um órgão para outro.

A despeito da exclusão contida na LDO do Município, em atenção ao artigo 165, § 8º da Carta Magna, tem-se que não se apresenta cabível a previsão de remanejamento de dotações orçamentárias na LOA, haja vista tratar-se de dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, portanto, configuram-se sem efeito as determinações e preceitos contidos na LOA do município de São Mateus pertinentes a tal matéria.

No que se refere à possibilidade de se incluir na LDO autorização para remanejamento, transposição e transferência, em consonância com a doutrina atual, o Parecer Consulta 21/2018 dispõe:

Quanto a LDO, ainda que se entenda que a inclusão de prévia autorização para remanejar, transpor ou transferir recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro possa

configurar-se incompatível com a LOA, dada a impossibilidade desta última constar tal autorização e sendo que uma das funções da LDO é justamente de orientar a elaboração da LOA, entretanto, **considerando que não existe dispositivo constitucional que vede a inclusão da aludida autorização na LDO, portanto, em situações excepcionais, como nos casos em que haja prognóstico de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos, apresenta-se cabível que a autorização para remanejar, transpor e transferir esteja prevista na LDO**, exceto se a legislação local dispuser de forma diversa, exigindo, por exemplo, que tal autorização ocorra através de lei específica, afastando, em definitivo, a possibilidade de sua inclusão na LDO.

g.n.

Ante o trecho do Parecer Consulta reproduzido em tela, tem-se que, em situações excepcionais, apresentar-se-á cabível a autorização para remanejamento de dotação de despesa na LDO.

Voltando-se ao caso concreto, examinando a LDO do município de São Mateus - Lei 1.242/2013, verifica-se que o seu artigo 22 dispõe:

Art. 22. O remanejamento de dotações de despesas, quando dentro de uma mesma categoria econômica, não será considerado para fins de limite estabelecido em lei, nos termos previstos no inciso III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964;

De pronto, observar-se, novamente, que a legislação do município de São Mateus estabelece relação entre o remanejamento de dotações com os preceitos contidos no artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964, cujos preceitos referem-se exclusivamente à abertura de créditos adicionais, não se estendendo ao remanejamento de dotações, situação esta reportada na Constituição Federal.

Outrossim, conforme já assinalado na ITC 91/2017, *com relação ao artigo 22 da LDO, observa-se que inexistente autorização para remanejamento de dotações de despesa, mas apenas previsão para sua desconsideração em limitações impostas à abertura de créditos adicionais.*

Em suas contrarrazões, o Sr. Amadeu Boroto, através de seus representantes legais, argui o fato de a Área Técnica ter adicionado o valor de R\$ 35.528.962,48, referente ao remanejamento de dotações, ao valor de R\$ 105.519.391,41, relativo aos créditos adicionais abertos no exercício, totalizando, desta forma, o montante de R\$ 141.048.353,89, ultrapassando em R\$ 3.689.353,89 o limite estabelecido na LOA para a abertura de créditos adicionais, cujo valor autorizado fora de R\$
137.359.000,00.

Assiste razão o Defendente, uma vez que o limite estabelecido na LOA deve referir-se somente à abertura de créditos adicionais no exercício, conforme já assinalado nesta Instrução.

Ante a todo o exposto, tem-se que:

- a abertura de créditos adicionais, prevista na Lei Federal 4.320/1964, configura-se como matéria distinta das ações de remanejamento, transposição e transferência tratadas no artigo 167, inciso VI da Constituição Federal;
- a autorização para remanejamento de dotação de despesa não poderá constar na lei orçamentária devido tratar-se de matéria estranha a esta, conforme disposto no artigo 165, § 8º da Constituição Federal, portanto, não há que se considerar pertinentes ao remanejamento de dotações os limites impostos pela LOA do município de São Mateus – Lei 1.330/2014;
- em situações excepcionais, apresenta-se cabível que na lei de diretrizes orçamentárias conste autorização para remanejamento, transposição e transferência de dotação, exceto se a legislação local exigir que tal autorização ocorra através de lei específica, conforme dispõe o Parecer Consulta 21/2018 deste Tribunal de Contas;
- o artigo 22 da LDO do município de São Mateus – Lei 1.242/2013 não autoriza o remanejamento de dotações de despesa, apenas desobriga que tal remanejamento atenda ao limite para abertura de créditos adicionais estabelecido na LOA;
- conforme apurado no RT 53/2016, o total dos créditos adicionais abertos montou em R\$ 105.519.391,41, enquanto que o limite estabelecido na LOA corresponde a R\$ 137.359.000,00, portanto, a administração do município de São Mateus, no exercício financeiro de 2014, não incorreu na abertura de créditos adicionais acima do limite estabelecido na LOA.

Não obstante, há que se registrar que a administração do município de São Mateus procedeu ao remanejamento de dotações orçamentárias sem prévia autorização legislativa, não tendo sido tal irregularidade objeto de citação do gestor responsável ainda no processo originário – Processo TC 6163/2015, desta forma, mesmo que o Defendente tenha se pronunciado a respeito de tal assunto nos presentes autos, por se tratar de situação distinta daquela apontada no RT 53/2016, ensejaria nova citação do gestor, cuja ação não se apresenta cabível nesta fase de Recurso.

III.II. DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS NO PARECER PRÉVIO 96/2018

III.II.I. Dos Fundamentos Apresentados pelo MPEC

Quanto às irregularidades mantidas através do Parecer Prévio 96/2018, o MPEC trata **da natureza constitucional técnico-jurídica do Parecer Prévio e da competência exclusiva do Parlamento no seu julgamento**, conforme segue:

Conforme cediço, toma-se como premissa o já reconhecimento inequívoco, pela 1ª Câmara, das irregularidades relatadas nos itens **3.3, 3.6 e 3.7** da **Instrução Técnica Conclusiva – ITC 91/2017**:

3.3 – DIFERENÇA ENTRE OS TOTAIS DE TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS E TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS NO BALANÇO FINANCEIRO CONSOLIDADO (Item 5.1.1 do RT 53/2016)

3.6 – DIFERENÇA ENTRE OS TOTAIS DE TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS RECEBIDAS E TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS CONCEDIDAS NA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (Item 6.1.3 do RT 53/2016)

3.7 – TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL (Item 9.1.1 do RT 53/2016)

Não obstante o reconhecimento das irregularidades, a proposta de deliberação pela emissão de Parecer Prévio de APROVAÇÃO COM RESSALVAS perpassou, o campo técnico-jurídico.

Nesse diapasão, é de elevada importância reafirmar no presente processo, que a apreciação de contas de governo tem puramente um caráter descritivo técnico – e não prescritivo de julgamento – como função constitucionalmente outorgada aos Tribunais de Contas, notadamente pelos artigos 70, 71, inciso I, 75 e, especialmente para os municípios, artigo 31, §§ 1º e 2º, *verbis*:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. (grifo nosso)

Embora a sinopse constitucional acerca da matéria seja bastante clara e precisa, releva-se evidenciar que compete exclusivamente ao Legislativo, e somente a este Poder constituído, o julgamento das contas de governo do chefe do Poder Executivo.

Assim, o papel das Cortes de Contas é imperativamente de auxílio técnico-jurídico – tão somente – mediante a emissão de Parecer Prévio sobre a exatidão da execução orçamentária de tais contas. Vide trecho elucidativo de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 729744/MG em que tal digressão é expressada:

Assim, conclui-se que compete exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do prefeito, subsidiado pelo parecer técnico previamente elaborado pelo Tribunal de Contas. A aprovação ou rejeição dessas contas é ato que se inicia na apreciação, pelo Tribunal de Contas, da exatidão da execução orçamentária do município e se conclui com sua aprovação por um terço ou rejeição por dois terços dos membros da Câmara Legislativa, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Destarte, argumentos que gravitam esferas subjetivas ou político-econômicas sobre contas públicas que ultrapassem os limites técnicos da observação da exatidão da execução orçamentária fogem à competência desse egrégio Tribunal, pois pertencentes com exclusividade ao parlamento local.

Essa competência, por certo, não poderia ter sido outorgada a outro Poder constituído da República, uma vez que o Legislativo representa a coletividade, o povo, fonte primária e titular único dos recursos e bens públicos.

A deliberação dessa Corte que, repisa-se, não tem conteúdo decisório definitivo sobre as contas, constitui peça técnico-jurídica de natureza opinativa, cuja função é subsidiar, de acordo com as legislações orçamentário-financeiras, o julgamento das contas, cuja competência exclusiva repousa no Legislativo local.

A Constituição da República, ao prescrever que seja observado procedimento complexo – com a participação do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo – para o julgamento das contas anuais de governo prestadas pelo chefe do Poder Executivo, somente permite, logicamente, a valoração política no julgamento das contas em âmbito local, enquanto restringe a análise dessa Corte especializada aos aspectos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais da gestão, bem como no cumprimento de limites constitucionais e legais (gastos com ensino, saúde, pessoal etc.).

Ademais, outro aspecto a ser considerado, tomando como enfoque os princípios da eficiência e da razoável duração dos processos de Prestação de Contas de Governo reside no fato de que as argumentações políticas e subjetivas, lato sensu, sobre a gestão pública e que interessam diretamente à população local não têm espaço amplo e adequado nas deliberações pelas Câmaras ou Plenário dessa Corte de Contas, porquanto nas deliberações de emissão de Parecer Prévio todo o contraditório e ampla defesa são garantidos ao gestor/prestador de contas, enquanto o “povo” somente será ouvido, em sua amplitude, na Casa Legislativa.

Esse raciocínio reflete a ideia da dimensão metaindividual do julgamento das prestações de contas, por se

tratar de direito de toda a coletividade e não apenas do prestador.

Outrossim, o povo, fonte primária do poder e dos recursos públicos, não detentor de conhecimentos jurídicos específicos relativos às finanças públicas, necessita do auxílio tão somente técnico desse Tribunal, o qual deve se portar como guardião das instituições republicanas e da própria Constituição, adotando uma posição de invisibilidade política, sob pena de usurpação da competência popular no âmbito das casas legislativas.

Ao fim, convém enfatizar que compete à Corte de Contas, na condição de auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo (caput do art. 71 da CF/8836), concretizar uma apreciação estritamente técnica das contas de governo prestadas pelos Chefes de Poder Executivo, subsidiando, com rigor científico, a avaliação política a ser realizada pelos Parlamentos.

III.II.II. Das Contrarrazões Apresentadas

O Sr. Amadeu Boroto, através de seus representantes legais, apresentou as seguintes contrarrazões:

Quanto às outras 03 (três) irregularidades que tiveram os seus efeitos mitigados, ou seja, foram mantidos, porém, sem o condão de macular a Prestação de Contas em apreço, quais sejam, itens 3.3, 3.6 e 3.7 da ITC 91/2017 e mantidos na MT 82/2018:

3.3 – DIFERENÇA ENTRE OS TOTAIS DE TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS E TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS NO BALANÇO FINANCEIRO CONSOLIDADO;

3.6 – DIFERENÇA ENTRE OS TOTAIS DE TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS RECEBIDAS E TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS CONCEDIDAS NA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS; e

3.7 – TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL

Sobre tais pontos, estranhamente o Recurso de Reconsideração não adentro no mérito de tais irregularidades para que possamos contrarrazoar com fundamentos técnicos, mas, tão somente apresenta arrazoado no sentido de que esta Corte de Contas não deveria ter emitido juízo de valor sobre os mesmos, uma vez que tal situação fugiria à competência deste Tribunal, entendendo ainda que tal posicionamento caberia exclusivamente à Câmara Municipal, senão vejamos:

O Defendente apresenta uma síntese das alegações do MPEC quanto às irregularidades ora tratadas, retroreproduzidas nesta Instrução.

O Defendente prossegue:

Inicialmente insta registrar que a despeito da manutenção das irregularidades acima relatadas, assim como já é praxe nessa Corte, foi entendida que as mesmas não teriam o condão de macular as contas apresentadas, ou seja, nenhuma delas se encaixa nas situações previstas no art. 84 da Lei complementar 621/2012, Lei Orgânica desta Corte, para que justificasse a rejeição das contas. Vejamos o texto legal:

Art. 84. As contas serão julgadas:

(...) – Omiss;

a) omissão do dever de prestar contas;

b) não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pelo Estado ou Município;

- c) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico;
- d) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- e) dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- f) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Como se observa, nenhuma das situações consideradas irregulares pela área técnica acima listadas e constante do item 3.2 do Recurso de Reconsideração em questão, se enquadram nas alíneas “a” a “f” do art. 84 da Lei Complementar 621/2012, para que as contas fossem julgadas irregulares, pois, as irregularidades **3.3 – diferença entre os totais de transferências recebidas e transferências concedidas no balanço financeiro consolidado 3.6 – diferença entre os totais de transferências intragovernamentais recebidas e transferências intragovernamentais concedidas na demonstração das variações patrimoniais**, se deu tão somente sob o aspecto de consolidação em virtude de 2014 ter sido o primeiro exercício em que houve Prestações de Contas Anuais das Secretarias Municipais como Unidades Gestoras e **3.7 – transferências de recursos ao poder legislativo acima do limite constitucional**, que inicialmente havia sido calculado de forma indevida pela área técnica e se mostrou no RT como sendo de R\$ 4.947,33, mas, ao final, conforme reconhecido pela MT 00082/2018-2, foi de apenas R\$ 783,56, que 0,000068%, aplicando-se o princípio da razoabilidade e insignificância representou um repasse a maior insignificativo de para não macular o todo das contas apresentadas, sem levar em consideração que no exercício houve devolução voluntária de recursos pelo Poder Legislativo da ordem de R\$ 129.882,97.

Quanto ao que alega o Recorrente no que se refere ao mérito do julgamento proferido sobre estas três irregularidades e não quanto ao mérito das irregularidades, entendemos que o julgamento em questão foi estritamente legal e dentro da competência que esta Corte possui e obedeceu ao devido processo legal, conforme dispõe o art. 1º, incisos I e III da Lei Complementar 621/2012, senão vejamos:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, **competete**: (grifo nosso)

I - exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, dos Municípios e das entidades da administração direta e indireta dos poderes constituídos, bem como da aplicação das subvenções e renúncias de receitas;

(...) – Omiss;

III - **apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, com a emissão de parecer prévio** no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento; (grifo nosso).

Assim, se a Lei Orgânica que rege esta Corte diz que é de sua competência apreciar as contas anualmente com a Emissão de Parecer Prévio, isso é exatamente o que foi feito, cabendo ao Poder Legislativo Municipal, manter o entendimento exarado aprovando as contas, ainda que com ressalva, ou rejeitá-las, mas, daí dizer que esta Corte não teria competência para se imiscuir nas questões técnicas em questão, não encontra fundamentação jurídica tal afirmativa, motivo pelo qual deve ser mantido o entendimento de que as irregularidades em questão não tem o condão de macular as contas apresentadas, mitigando os seus efeitos e mantido o julgamento pela aprovação das contas em questão, ainda que com ressalvas.

III.II.III. Da Análise

As irregularidades mantidas através do Parecer Prévio 96/2018 são as que se seguem:

- Diferença entre os totais de Transferências Recebidas e Transferências Concedidas no Balanço Financeiro Consolidado;
- Diferença entre os totais de Transferências Intragovernamentais Recebidas e Transferências Intragovernamentais Concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais;
- Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional.

Não obstante, o MPEC, neste Recurso de Reconsideração, não adentrou no mérito das irregularidades em tela, tratando apenas da natureza jurídica do parecer prévio e da competência exclusiva do Legislativo quanto ao julgamento das contas.

Desta feita, não se apresenta cabível, nesta Instrução Técnica de Recurso, a análise meritória das irregularidades mantidas.

Isto posto, ao tratar da natureza constitucional técnico-jurídica do Parecer Prévio, bem como da competência exclusiva do Legislativo de julgamento, o MPEC entende que a apreciação de contas de governo possui caráter eminentemente descritivo técnico, e não prescritivo de julgamento, como função outorgada aos tribunais de contas pela Constituição Federal.

Desta feita, o MPEC infere que o papel das cortes de contas é tão somente de prestar auxílio técnico-jurídico, mediante a emissão do Parecer Prévio sobre a exatidão da execução orçamentária das contas apreciadas.

Sobre a exatidão da execução orçamentária, o MPEC traz à baila trecho de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no tocante ao julgamento do Recurso Extraordinário 729744/MG, *in verbis*:

Assim, conclui-se que compete exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do prefeito, subsidiado pelo parecer técnico previamente elaborado pelo Tribunal de Contas. A aprovação ou rejeição dessas contas é ato que se inicia na apreciação, pelo Tribunal de Contas, da exatidão da execução orçamentária do município e se conclui com sua aprovação por um terço ou rejeição por dois terços dos membros da Câmara Legislativa, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Com base no trecho jurisprudencial em tela, o MPEC apresenta o seguinte entendimento:

Destarte, argumentos que gravitam esferas subjetivas ou político-econômicas sobre contas públicas que ultrapassem os limites técnicos da observação da exatidão da execução orçamentária fogem à competência desse egrégio Tribunal, pois pertencentes com exclusividade ao parlamento local.

O MPEC também declara que a deliberação desta Corte de Contas constitui peça opinativa, cuja função é subsidiar o julgamento das contas, cuja competência pertence ao Legislativo local, sendo que a Constituição Federal somente permite a valoração política no julgamento em âmbito local.

O MPEC finaliza enfatizando que, na condição de auxiliar do Poder Legislativo, compete à Corte de Contas concretizar uma apreciação estritamente técnica das contas prestadas pelos chefes do executivo, subsidiando, com rigor científico, a avaliação política que será exercida pelo Parlamento.

Em suas contrarrazões, o Sr. Amadeu Boroto registra que, a despeito da manutenção das irregularidades em comento, esta Corte de Contas entendeu que estas não teriam o condão de macular as contas apresentadas, visto que nenhuma das irregularidades ora tratadas encaixa-se nas hipóteses previstas no artigo 84 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas - Lei Complementar 621/2012.

O Defendente alega que as irregularidades mantidas não tiveram o condão de macular as suas contas visto que ocorreram sob o aspecto de consolidação e da utilização dos princípios da razoabilidade e da insignificância.

O Defendente declara que o julgamento em questão foi estritamente legal e dentro da competência que esta Corte de Contas possui, além de ter obedecido o devido processo legal.

Desta feita, o Defendente informa que, se a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas preceitua que é de sua competência apreciar as contas anualmente e emitir parecer prévio, não há fundamentação jurídica no sentido de que esta Corte de Contas não teria competência para se imiscuir nas questões técnicas, motivo pelo qual deve ser mantido o entendimento de que as irregularidades em questão não tiveram o cunho de macular as contas prestadas, mantendo o julgamento pela aprovação das contas com ressalvas.

Pois bem, as irregularidades mantidas através do Parecer Prévio 96/2018 foram inicialmente apontadas pela Área Técnica através do RT 53/2016, ainda no processo de prestação de contas anual do Prefeito de São Mateus - Processo TC 6163/2015.

Após regular citação do gestor responsável, a Área Técnica procedeu à análise de suas justificativas, mantendo, contudo, as irregularidades em comento através da ITC 91/2017.

Ainda naquele processo de prestação de contas, o Sr. Amadeu Boroto, legalmente representado pelos seus procuradores, procedeu a sua defesa oral, entretanto, após análise de sua defesa, a Área Técnica manteve as irregularidades ora tratadas através da MT 82/2018.

O MPEC anuiu os argumentos fáticos e jurídicos delineados na MT 82/2018.

Ato contínuo, o Conselheiro Relator manteve as irregularidades em comento, além da irregularidade concernente à abertura de créditos adicionais em inobservância aos limites estabelecidos na LOA e na Constituição Federal, culminando no Voto pela **rejeição das contas**.

Com amparo no artigo 60 do Regimento Interno desta Corte de Contas – Resolução TC 261/2013, o Conselheiro Rodrigo Chamoun pediu vistas ao processo.

Em seu Voto-Vista, o Conselheiro afastou a irregularidade concernente à abertura de créditos adicionais, bem como apresentou a seguinte conclusão quanto às irregularidades relativas à “diferença entre os totais de transferências recebidas e transferências concedidas no Balanço Financeiro consolidado” e à “diferença entre os totais de transferências intragovernamentais recebidas e transferências intragovernamentais concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais”:

Diante do exposto, **entendo pela manutenção do indicativo de irregularidade**, destacando, porém, que **o presente item por si só não possui potencial ofensivo para macular as contas**, tendo em vista tratar-se de impropriedade ou falta de natureza formal, sem gravidade e que não representou dano injustificado ao erário, nos moldes do artigo 80, inciso II, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Quanto à irregularidade relativa à “transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional”, o Conselheiro apresentou a seguinte conclusão”:

Assim, considerando a devolução do Poder Legislativo à Secretaria Municipal de Finanças e considerando ainda o percentual inexpressivo repassado a maior, **sob uma análise pautada pela razoabilidade, entendo pela manutenção do indicativo de irregularidade, destacando, que o presente item por si só não possui potencial ofensivo para macular as contas**, todavia, cabendo **recomendação** para que o gestor observe o artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal, ao efetuar repasses ao Poder Legislativo, aprimorando seus mecanismos de controle de forma a cumprir com rigor do limite constitucional.

Em consonância como o Voto-Vista proferido pelo Conselheiro Rodrigo Chamoun, a Primeira Câmara deste Tribunal de Contas, através do Parecer Prévio 96/2018, manteve as irregularidades ora tratadas, afastando as demais, inclusive a irregularidade relativa à abertura de créditos adicionais.

Ocorre que, entendendo que as irregularidades mantidas não possuíam o condão de macular as contas do gestor responsável, o Voto-Vista do Conselheiro Rodrigo Chamoun foi pela aprovação das contas com ressalvas, assim, nos termos do Voto-Vista e com base no artigo 80, inciso II da Lei Complementar Estadual 621/2012 – Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, a Primeira Câmara deste Egrégio Tribunal emitiu o Parecer 96/2018 pela **aprovação com ressalvas** das contas do Sr. Amadeu Boroto.

Vê-se, portanto, que na emissão do Parecer Prévio, a Primeira Câmara desta Corte de Contas não exerceu o entendimento de que as contas do Sr. Amadeu Boroto atenderam ao inciso I do artigo 80 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, reconhecendo, desta forma, que os registros contábeis não evidenciavam a exatidão das contas apresentadas, entretanto, com base nos argumentos proferidos no Voto-Vista, posicionou-se pela aprovação das contas com ressalvas, com base no preceito contido no inciso II deste mesmo dispositivo legal, *in verbis*:

Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

I – *omissis*

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de **natureza formal**, da qual **não resulte dano ao erário**, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

[...]

g.n.

Em atenção ao dispositivo em tela, nota-se que há previsão legal para que o Parecer Prévio seja pela aprovação das contas com ressalva quando ficar caracterizado que a irregularidade configura-se de natureza formal e que não resulte em prejuízo ao erário, sendo estes os fundamentos utilizados no Voto-Vista do Conselheiro Rodrigo Chamoun que resultaram no entendimento de que as irregularidades mantidas não possuíam o condão de macular as contas do Sr. Amadeu Baroto.

Nesse sentido, em face das questões trazidas pelo MPEC, cabe verificar os argumentos utilizados no Voto-Vista que culminaram no entendimento de que as irregularidades mantidas no Parecer Prévio 96/2018 configuraram-se de natureza formal e não ensejaram dano ao erário.

Desta feita, no que se refere à natureza formal das irregularidades mantidas, de acordo com os argumentos apresentados no Voto-Vista, tem-se que o Conselheiro utilizou-se de princípios do direito para embasar o seu entendimento quanto ao fato das aludidas irregularidades não possuírem o condão para a rejeição das contas do Sr. Amadeu Boroto, conforme é possível observar na transcrição que se segue:

Nesse contexto, mesmo que tenham sido identificadas falhas de natureza essencialmente

formais, cumpre observar o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, especialmente sob o ângulo do subprincípio da insignificância, de maior utilização no ramo do Direito Penal, mas também aplicável a outras esferas jurídicas, notadamente na defesa de direitos fundamentais da pessoa humana.

Dentre os princípios utilizados pelo Conselheiro, estão os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

O princípio da razoabilidade consiste numa diretriz de senso comum, enquanto que o princípio da proporcionalidade baseia-se no fato de que a autoridade administrativa *não poderá ater-se apenas à lei formal, mas também a outros conceitos, normas e princípios que devem ser observados em cada caso concreto*².

A Lei Orgânica desta Corte de Contas prevê a possibilidade de evocação de tais princípios conforme disposto nos artigos 1º, § 1º e 82, § 1º, *in verbis*:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

§ 1º Na fiscalização e no julgamento de contas que lhe competem, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a razoabilidade e a proporcionalidade dos atos de gestão, das despesas deles decorrentes, bem como da aplicação de subvenção e da renúncia de receitas.

[...]

...

Art. 82. As contas dos administradores e responsáveis pela gestão de recursos públicos estaduais e municipais, submetidas a julgamento do Tribunal de Contas, na forma de tomada ou prestação de contas, observarão o disposto no Regimento Interno e em atos normativos do Tribunal de Contas.

§ 1º No julgamento das contas anuais a que se refere o caput deste artigo serão considerados os resultados dos procedimentos de fiscalização realizados, bem como os de outros processos que possam repercutir no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, efetividade e razoabilidade dos atos de gestão.

[...]

Ante os preceitos em tela, tem-se que o caráter técnico-jurídico do julgamento das contas anuais não se configura como obstáculo para a evocação dos princípios de direito nos casos concretos que se apresentam.

A evocação dos princípios do direito objetivou evidenciar que, em que pese a ocorrência de erros nos registros contábeis, o que por si só culminou na manutenção das irregularidades ora tratadas, tal fato não maculou as contas públicas, assim, o Conselheiro entendeu que não seria razoável que se propusesse ao Legislativo municipal a rejeição das contas do gestor responsável.

Quanto à averiguação de possíveis prejuízos causados ao erário municipal, tem-se que, compulsando os documentos produzidos pela Área Técnica deste Tribunal de Contas, quais sejam, RT 53/2016, ITC 91/2017 e MT 82/2018, verifica-se que, no que se refere às irregularidades ora tratadas, não houve menção quanto à ocorrência de dano ao erário.

² Duarte Júnior, Ricardo. Direito Administrativo. **Conteúdo Jurídico**, 2019. Disponível em <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/17576/o-principio-da-proporcionalidade-como-limite-a-discrecionalidade-administrativa>. Acesso em: 19 ago 2019.

Desta feita, tem-se que, ao **manter as irregularidades** ora tratadas, o Conselheiro Rodrigo Chamoun, em seu Voto-Vista, baseou-se na análise procedida pela Área Técnica deste Tribunal de Contas, através da qual se verificou a existência de erros nos registros contábeis que compunham as contas do Sr. Amadeu Boroto.

Quanto à **recomendação ao Legislativo municipal**, evocando princípios do direito, o Conselheiro manifestou-se no sentido de que não seria razoável a recomendação pela rejeição das contas do Sr Amadeu Boroto, tendo em vista que, em seu entendimento, as irregularidades mantidas não macularam as contas, como também não incorreram em dano ao erário, visto que nos documentos produzidos pela Área Técnica tal hipótese não fora assinalada, desta feita, não se vislumbram elementos capazes de acoplarem a aludida manifestação a suposto julgamento de caráter político.

Destarte, considerando que o Parecer Prévio 96/2011, exarado pela Primeira Câmara deste Egrégio Tribunal, utilizou-se da análise técnico-jurídica realizada pelo Conselheiro que procedeu o seu Voto-Vista, o qual utilizou-se de princípios do direito e da análise técnica realizada para fundamentar o seu Voto, portanto, **matem-se** o entendimento exarado pela Primeira Câmara desta Corte de Contas no Parecer Prévio 96/2018 quanto à recomendação ao Legislativo municipal pela aprovação com ressalvas das contas do Sr. Amadeu Boroto.

Em tempo, cabe novamente destacar que não se realizou, nesta Instrução Técnica de Recurso, qualquer juízo de valor relativo aos fatos ocorridos e às manifestações procedidas pela Área Técnica, MPEC e membros desta Corte de Contas no que se refere ao mérito das irregularidades ora tratadas.

IV. CONCLUSÃO

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se, quanto aos requisitos de admissibilidade, pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso.

No que se refere ao mérito da irregularidade relativa à *abertura de créditos adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal*, opina-se pelo **NÃO PROVIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração.

No que se refere aos elementos descritos no Voto-Vista que fundamentaram a decisão da Primeira Câmara deste Tribunal concernente às irregularidades mantidas no Parecer 96/2018, opina-se pelo **NÃO PROVIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração;

Destarte, ante os argumentos analisados neste Recurso de Reconsideração, opina-se pela manutenção dos termos do **Parecer Prévio TC 96/2018 – Primeira Câmara**, que recomendou ao legislativo municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas do Sr. Amadeu Boroto, Prefeito Municipal do município de São Mateus no exercício de 2014.

Ante o exposto, acompanhando integralmente o entendimento da área técnica e divergindo do Ministério Público Especial de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à consideração

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-117/2020-4

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. Conhecer o presente recurso;

1.2. Negar Provimento ao presente Recurso de Reconsideração, mantendo-se incólume o Parecer Prévio TC 0096/2018-4– Primeira Câmara;

1.3. Dar ciência aos interessados;

1.4. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que divergiu, acompanhando o MPC.

3. Data da Sessão: 26/11/2020 - 45ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Manoel Nader Borges (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões