



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 497527/18

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJEIRAS DO SUL, CARLOS ALBERTO MACHADO, EVA MARCANSSONI ROCHI, JOAO SCHEFER DA SILVA, MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL, VALDIVINO DE OLIVEIRA

PROCURADOR:

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1752/22 - Tribunal Pleno

Representação. Câmara de Laranjeiras do Sul. Apontamento de irregularidades na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2019. Necessidade de fixação de patamar razoável na previsão de limite de suplementação. Pela procedência com emissão de recomendação.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada por JOÃO SCHEFER DA SILVA, Presidente da Câmara Municipal de Laranjeiras do Sul, noticiando supostas irregularidades na Lei de Diretrizes Orçamentárias daquela municipalidade, relativas ao exercício financeiro de 2019.

O Representante alega que:

a) O projeto de lei nº 008/2018, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para elaboração do orçamento do exercício financeiro de 2019, do município de Laranjeiras do Sul – Paraná, autorizou o remanejamento orçamentário no percentual de 50% (cinquenta por cento) do total geral da receita fixada para o exercício. Atualmente, no orçamento deste exercício de 2018, este limite é de 10% (dez por cento), sendo esta regra utilizada nos últimos anos, o que permite ao Poder Legislativo um melhor mecanismo de fiscalização sobre os atos do Poder Executivo;

b) O projeto foi aprovado pela maioria dos membros da Câmara Municipal, porém essa maioria foi obtida por meio de favorecimentos particulares e através de pressão sobre alguns vereadores, fazendo com que alguns tenham mudado de opinião. Por meio do Despacho nº 1142/18 – GCAML (peça nº 6), a Representação foi recebida parcialmente apenas quanto ao item “a”, pois não foi acostada qualquer documentação comprobatória da alegação feita no item “b”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Determinou-se a citação dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Laranjeiras do Sul, do então Prefeito Jonas Felisberto da Silva, assim como a inclusão na autuação, na condição de Interessados, dos vereadores integrantes da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara.

Apenas a Câmara de Laranjeiras do Sul (peça nº 19), representada pelo próprio representante João Schefer da Silva, apresentou defesa aduzindo que, a despeito da tramitação do Projeto de Lei nº 008/2018 (LDO) ter ocorrido em obediência ao devido processo legal, a permissão para abertura de créditos suplementares no patamar de 50%, “indubitavelmente, dificultará o poder fiscalizatório desta Casa Legislativa”.

Em sua manifestação conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 1392/22-CGM (peça nº 21), opina pela procedência da Representação a fim de que seja emitida determinação ao Município de Laranjeiras do Sul para que, no prazo de 60 dias, promova a adequação da LDO objeto da Lei Municipal nº 027/2021, limitando a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares a níveis razoáveis, plenamente justificados.

Ressalva, ainda, deixar de sugerir a aplicação de multa, posto que a Representação trata de lei já editada que discorre sobre o limite de uma autorização.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n.º 334/22 (peça n.º 21), manifesta-se pela improcedência da presente Representação, eis que ausente da instrução processual qualquer apontamento de inconstitucionalidade nas Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas pela Câmara de Laranjeira do Sul a partir do exercício de 2018, devendo-se respeitar a autonomia do ente federativo municipal no processo de elaboração, aprovação e execução da LDO.

É o relatório.

2. VOTO DO CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO (vencido)

Cinge-se a controvérsia à aprovação da Lei Municipal nº 024/2018 pelo município de Laranjeiras do Sul, que implicou na considerável elevação do percentual de autorização de abertura de créditos suplementares para o patamar de 50% (cinquenta por cento), situação que permanece até o presente exercício financeiro, nos termos da Lei Municipal nº 027/2021, com idêntica redação:

Art. 36 - A Lei Orçamentária para o exercício de 2022 conterá autorização para o Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos da Constituição Federal:

(...)

III – proceder a abertura de créditos adicionais suplementares ao orçamento fiscal até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total geral da receita fixada para o exercício, nos termos da legislação vigente, utilizando como recursos para cobertura, os provenientes da anulação total ou parcial de dotações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nos termos do inciso III e o excesso de arrecadação de recursos livres consoante o estabelecido no inciso II, ambos do parágrafo 1º do artigo 43 da Lei Federal 4320/64 de 17/03/64;

Em que pesem os argumentos trazidos pela Coordenadoria de Gestão Municipal, entendo que a razão assiste ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

De fato, não há na instrução processual qualquer apontamento de inconstitucionalidade nas Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas pela Câmara de Laranjeira do Sul a partir do exercício de 2018, devendo-se respeitar a autonomia do ente federativo municipal no processo de elaboração, aprovação e execução da LDO.

Ademais, que ao contrário do apontado Instrução nº 1392/22-CGM (peça nº 21), a previsão contida na Lei Municipal nº 24/2018 (limite de até 50% para abertura de créditos adicionais), não pode ser enquadrada na hipótese de concessão de créditos ilimitados, vedados pelo art. 167, inc. VII, do texto constitucional.

Frise-se, ainda, que o próprio Representante apresentou manifestação nos autos (peça nº 19) admitindo que o projeto da LDO obedeceu ao devido processo legal e às exigências formais estabelecidas pela Constituição e Regimento Interno da Câmara, de sorte que compete ao próprio Poder Legislativo adotar as medidas cabíveis para o pleno exercício do poder fiscalizatório sobre a execução do orçamento e das respectivas aberturas de créditos adicionais.

Diante do exposto, VOTO pela IMPROCEDÊNCIA da presente Representação, ante a ausência de irregularidades.

3. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencedor)

Com máxima vênia ao voto lançado pelo Relator, ousou apresentar proposta divergente, acolhendo a fundamentação exposta pela Coordenadoria de Gestão Municipal, a qual demonstra que a possibilidade de abertura de créditos adicionais em até 50% do orçamento acaba por tornar importante medida de planejamento em mera peça decorativa:

(...) a Constituição Federal, Art. 167, VII, veda expressamente a concessão de créditos ilimitados, visando impedir a descaracterização do orçamento. Portanto, tal vedação abrange tanto o Legislativo (que concede os créditos) quanto para o Executivo (que os utiliza).

Caso não se proibisse a concessão ou utilização de créditos ilimitados, sequer se poderia falar em planejamento orçamentário, uma vez que a realização de despesas não demandaria qualquer estudo prévio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sobre a compatibilidade entre o que a Administração arrecada e aquilo que gasta.

Ressalta-se que J.R. Caldas Furtado (2010), na obra Elementos de Direito Financeiro, esclarece que:

“A ordem jurídico-orçamentária é lacunosa no que se refere à regulamentação do procedimento de autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares. Isso não implica tolerância com abusos resultantes de autorizações desenfreadas; em tempos de regime de gestão fiscal responsável, a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) exige ação planejada na Administração Pública (art. 1º, §1º). O certo é que, quanto maior o percentual autorizado na lei orçamentária acima da expectativa da inflação, maior será a evidência de falta de planejamento, organização e controle do ente da Federação; esses elementos são reveladores de uma gestão política inaceitável.”

Não se constatou, portanto, nenhuma justificava plausível para um aumento expressivo do referido percentual de autorização de abertura de créditos adicionais suplementares, tratando-se praticamente de abertura de créditos ilimitados, haja vista que o chefe do poder executivo possui, no caso, autorização para alterar o orçamento público em sua metade.

Dissinto da Unidade quanto à utilização da expressão ‘créditos ilimitados’ (a qual me parece ser utilizada para prever aplicação de recursos absolutamente descompassada com a receita), mas compreendo a forma como foi utilizada no sentido de desnaturação do planejamento orçamentário efetuado.

Além disso, entendo que deve ser afastada a proposta de determinação à Municipalidade para que “(no prazo de 60 dias) *Promova a adequação da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Laranjeiras do Sul, Lei Municipal nº 027/2021, limitando a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares a níveis razoáveis, plenamente justificados*”.

Parece-me mais razoável, considerando a independência dos órgãos atuantes na matéria e o momento do ano em que nos encontramos, que seja julgada procedente a Representação, sem prejuízo da expedição de recomendação para que, nas leis orçamentárias que vigorarão em 2023, seja previsto limite de suplementação em patamar razoável.

Isso posto, voto no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná deve:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – julgar **procedente** a Representação movida por João Schefer da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Laranjeiras do Sul, noticiando irregularidades na Lei de Diretrizes Orçamentárias daquela municipalidade;

II – expedir **recomendação** aos Poderes Legislativo e Executivo do Município de Laranjeiras do Sul para que, nas leis orçamentárias que vigorarão em 2023, seja previsto limite de suplementação em patamar razoável.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto divergente do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta:

I – julgar **procedente** a Representação movida por João Schefer da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Laranjeiras do Sul, noticiando irregularidades na Lei de Diretrizes Orçamentárias daquela municipalidade;

II – expedir **recomendação** aos Poderes Legislativo e Executivo do Município de Laranjeiras do Sul para que, nas leis orçamentárias que vigorarão em 2023, seja previsto limite de suplementação em patamar razoável.

O voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES foi seguido pelos Conselheiros NESTOR BAPTISTA, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES; o voto do Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO foi secundado pelo Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Sessão virtual, 1 de setembro de 2022 – Sessão do Pleno virtual nº

11.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente