

PROTOCOLO Nº: 20821-3/2015
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ
ASSUNTO: CONSULTA

VOTO-VISTA

Senhores Conselheiros, Conselheira Interina, Conselheiros Substitutos e Senhor Procurador Geral de Contas.

Após o voto do eminente Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, concordei em linhas gerais com a resposta de verbete apresentada. Todavia, com todo o respeito à posição externada, entendo que alguns aspectos podem ser aprimorados, e em proveito da objetividade da resposta a ser dada, pedi e obtive vistas destes autos, diante do permissivo regimental contido no artigo 67, da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT), razão pela qual trago à apreciação do Tribunal Pleno este voto-vista.

O questionamento suscitado pelo consulente é: *“As obrigações de despesas contraídas em exercícios anteriores pela Câmara Municipal, não empenhadas e não contabilizadas no exercício em que foram realizadas, reconhecidas e pagas em exercício futuros com repasse do Poder Executivo podem ser excluídas, no exercício financeiro em que foram efetivamente pagas, do limite constitucional de gastos do Legislativo Municipal estabelecido pelo artigo 29-A da Constituição Federal, considerando que o atual ordenador de despesa não dispõe de controle gerencial sobre as mesmas, cabendo-lhe apenas o pagamento obrigatório?”*

A Consultoria Técnica, bem como o e. relator Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, que nos antecedeu a este voto-vista, desenvolveram

belíssimo trabalho, onde no seu contexto central ficou bem definida a forma que deve ser adotada para que a referida despesa seja reconhecida e paga. Em suma, é o princípio da legalidade da despesa que deve ser observado. Porém manifesto minha discordância naquilo que se refere a excepcionalidade da exclusão do limite constitucional, tratada no item “5” do verbete proposto, no parecer da Consultoria Técnica e no voto-vista já apresentado e que sucedo.

Para entendermos melhor sobre a impossibilidade de exclusão da despesa do exercício anterior paga no exercício seguinte, ou futuro, conforme menciona o consulente, é necessário fazermos uma interpretação sistemática do artigo 35, da Lei nr. 4.320/64, combinado com o artigo 29-A, *caput* e o parágrafo 2º, inciso I, da Constituição Federal.

O artigo 35, da Lei nr. 4.320/64, estabelece que:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

- I - as receitas nele arrecadadas;
- II - as despesas nele legalmente empenhadas.

Por sua vez, o artigo 29-A, e o parágrafo 2º, inciso I, da Constituição Federal preconizam o seguinte:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizada no exercício anterior:

(...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

Ora, se temos definido no artigo 35, da Lei 4.320/64, as receitas e despesas que pertencem ao exercício financeiro, e a matriz do artigo 29-A, estabelece o limite percentual do total da despesa do Poder Legislativo Municipal, fixada em percentuais que incidem sobre a receita de determinado exercício, não é possível se falar em excepcionalidade, em razão do impedimento do Prefeito Municipal de efetuar repasses que superem os limites definidos no artigo, também constitucional, estampado no parágrafo 2º, I, da mesma Carta Magna.

Independentemente do montante da despesa, se expressivo ou não, não se pode falar em excepcionalidade na forma proposta. O orçamento público é sempre anual e autônomo, não podendo um exercício compensar o outro. O que ocorre é que, no exercício posterior ou futuro, podem ser pagas despesas de exercício anterior que foram devidamente contabilizadas e que não puderam ser pagas no mesmo exercício, mas que, nesse caso, são classificadas no momento da sua liquidação como “restos a pagar processados”.

Por outro lado, quando as despesas de determinado exercício são pagas e contabilizadas como “despesas de exercício anterior” é porque no exercício em que ocorreram, por qualquer razão não foram reconhecidas pelo gestor naquele exercício. É possível haver exceção, se no final do exercício em que a despesa ocorreu, o Poder Legislativo mantiver disponibilidade financeira suficiente para fazer frente àquela despesa. Agora, quando isso não ocorre, além do gestor incorrer possivelmente num crime de improbidade administrativa, de fraude contra a ordem pública em razão do balanço patrimonial não representar com fidelidade as operações de direitos e obrigações da entidade, afronta ainda o princípio da transparência da gestão pública, princípio esse que nos dias atuais não pode ser maculado.

Portanto, quando o gestor do Poder Legislativo, num determinado exercício esgotar o montante da sua receita orçamentária e não contabilizar todas as despesas a que deu causa, não se pode falar em excepcionalidade, mesmo porque, ainda que isso fosse admitido, o Prefeito Municipal está impedido de efetuar repasse que supere os limites definidos no artigo 29-A da Carta Constitucional.

Analisando ainda a questão no contexto de gestão de recursos públicos, quando o gestor do Poder Legislativo que deu causa à despesa de exercício anterior, nos moldes questionados, o gestor seguinte que efetuar o pagamento dessa despesa, assim que for devidamente reconhecida, deverá comunicar o e. Tribunal de Contas, no sistema Aplic, o montante apurado, para que seja revisto o julgamento das contas do exercício em que a despesa ocorreu, sob pena de responsabilidade pela omissão.

Porém, presumindo que o gestor do exercício anterior tenha mantido recurso financeiro suficiente para o pagamento daquela despesa não contabilizada, embora isso é duvidoso porque ao final do exercício, se houver sobra financeira, obrigatoriamente deverá fazer a devolução ao Poder Executivo, aí sim, teremos uma exceção, a qual tratarei na resposta.

Portanto, como bem mencionado pela Consultoria Técnica em seu parecer, nas folhas 9: *“por dedução lógica, as Despesas de Exercícios Anteriores, referenciadas pelo consulente como aquelas “não empenhadas e não contabilizadas no exercício em que foram realizadas, reconhecidas e pagas em exercícios futuros”, devem ser computadas no total da despesa da Câmara Municipal no exercício em que forem empenhadas com base em consignação à conta de dotação orçamentária específica.”*

Logo, as despesas de exercício anterior deverão também estar inclusas no “total de despesa” mencionado no dispositivo já citado diversas vezes.

Com todo o respeito, reconheço a belíssima tese desenvolvida pela Consultoria Técnica, discordando apenas acerca da interpretação teleológica do art. 29-A, da CF, com relação às hipóteses excepcionais de exclusão desses valores do limite de gasto do Poder Legislativo na forma exposta, e que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas e pelo eminente Conselheiro Substituto relator, porque, para esse dispositivo não há que se falar em “interpretação teleológica, uma vez que não se pode ir além da sua interpretação literal, pois o mesmo é taxativo quando o constituinte de modo explícito fixa limites para o gasto, não deixando qualquer dúvida para sua interpretação.

Por outro lado, com exceção, conforme já exposto sobre a excepcionalidade, mantenho todo o desenvolvimento da tese já apresentada pela Consultoria Técnica, do digno representante do Ministério Público de Contas e do e. Conselheiro que me antecedeu neste voto, para propor de forma simplificada, adotando neste momento, os ensinamentos do e. Conselheiro e atual Corregedor Geral deste e. Tribunal, Valter Albano, uma resposta mais simples ao consulente, nos termos do dispositivo do voto-vista.

DISPOSITIVO DO VOTO-VISTA

Diante do exposto, acolho parcialmente o Parecer nº 059/2015 da Consultoria Técnica, bem como, o Parecer Ministerial nº 6.283/2015, da lavra do ilustre Procurador de Contas Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, e também do voto do eminente relator Luiz Henrique Lima, **voto** no sentido de conhecer a consulta, para no mérito responder ao Consulente nos seguintes termos:

“Resolução de Consulta nº__/2015. Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Despesas de Exercícios Anteriores.

- 1) As despesas do Poder Legislativo Municipal de exercício anterior, pagas em exercício posterior não podem ser excluídas, no exercício financeiro em que forem pagas do limite constitucional do artigo 29-A da Constituição Federal.
- 2) O gestor deverá informar detalhadamente ao Tribunal de Contas, no sistema Aplic no prazo próprio, as despesas mencionadas no item “1”, sob pena de responsabilidade.
- 3) As despesas deverão ser reconhecidas nos termos constantes na fundamentação do Parecer 059/2015, da Consultoria Técnica.
- 4) Excepcionalmente, as despesas de exercício anterior poderão ser excluídas do total de gastos do Poder Legislativo, desde que o gestor do exercício em que as despesas ocorreram tenha mantido disponibilidade financeira suficiente para o devido pagamento.
- 5) A equipe técnica competente deverá incluir o fato no relatório de auditoria, no exercício em que as despesas forem empenhadas e liquidadas.

É o voto-vista.

Cuiabá, 16 de novembro de 2015.

(Assinatura Digital)
Conselheiro **WALDIR JÚLIO TEIS**
Presidente