

Ofício nº 754/2017/MPF/MPC/MPE
PRM-CGT-SP-00004387/2017

Caraguatatuba/SP, 16 de novembro de 2017.

A Sua Excelência o Senhor
ANÍSIO ANTÔNIO DE OLIVEIRA FILHO
Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento
Vice-Presidente da Câmara Municipal
Câmara de Vereadores do Município de Ilhabela/SP
Av. Dona Germana, 85 – Centro
CEP 11630-000 – Ilhabela/SP
E-mail: vereadoranisio@camarailhabela.sp.gov.br

Assunto: Recomenda a adoção de providências e requisita informações a respeito de projetos de leis orçamentárias do Município de Ilhabela para o exercício de 2018
Referência: Inquéritos Cíveis¹ nº 1.34.033.000181/2016-29 e nº 1.34.033.000130/2015-16

Senhor Vereador,

Ao tempo em que o cumprimentamos, visando a instruir os procedimentos investigativos em referência, que tramitam no âmbito desta Procuradoria da República, e considerando a audiência pública realizada no dia 19.10.2017, na sede dessa Câmara Municipal, com fulcro no artigo 129, inciso VI, da Constituição da República e no artigo 8º, inciso II e § 3º, da Lei Complementar nº 75/93, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO** e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por seus membros que a esta subscrevem, **requisitam informações** e **recomendam** a adoção de providências, a respeito das seguintes questões:

1) PREVISÕES NORMATIVAS NA LDO E LOA 2018 DE ILHABELA

Chamou a atenção do Ministério Público a previsão inserta no artigo 12, § 1º, dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual de 2018, cujo teor apresentado de forma genérica assegura ao Poder Executivo a permissão de realizar diversas formas de **alterações** na LOA, após sua aprovação, **por meio de Decreto**.

¹ Disponíveis em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/processos-judiciais-andamentos>>

Entende-se que, à luz do princípio da legalidade da despesa, advindo do princípio geral da submissão da Administração à lei e, sobretudo, em razão de disposição expressa da Constituição da República, em seu artigo 167, inciso V, que prevê a vedação de "abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes", as normas previstas nos projetos da LDO e LOA de Ilhabela são **flagrantemente inconstitucionais**.

Vale frisar, assim como já destacado pessoal e oralmente na audiência pública, que a prática de alterações em leis orçamentárias pelo Poder Executivo sem a devida observância do processo legislativo configura crime de responsabilidade, na forma da Lei Federal nº 1.079/1950, cujo teor se reproduz abaixo:

" Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: [...] 2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;"

[...]

"Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: [...] 2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;"

Ressalte-se que a única exceção quanto à necessidade de prévia autorização legislativa para a autorização de crédito adicional refere-se aos *créditos extraordinários* em virtude das excepcionais circunstâncias em que são cabíveis e de sua *restrita destinação a despesas urgentes e imprevisíveis*.

No entanto, essa autorização legislativa não pode constar previamente na lei orçamentária anual, uma vez que o artigo 165, § 8º, da própria Constituição é claro ao dispor que "a lei orçamentária anual não conterà 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."

Ou seja, não é possível a fixação, na lei orçamentária anual, de autorização para o **remanejamento** de recursos orçamentários, **por expressa vedação do art. 165, § 8º, da Constituição Federal**, devendo, portanto, se e quando o caso, ser editada outra lei para dispor a respeito do tema.



Noutras palavras, entende-se ser inviável juridicamente a lei orçamentária anual autorizar ou mesmo estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários, ressalvada apenas a possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, **em caráter excepcional**, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária — remanejamento, transposição ou transferência de recursos —, os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não.

Oportuno dar destaque ao fato de que **há anos o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) vem apontando nos pareceres das Contas Anuais de Ilhabela**, as quais são julgadas por essa Casa de Leis, irregularidades² relativas à suplementações orçamentárias em percentual superior ao autorizado em Lei, créditos adicionais abertos por decretos municipais sem previsão em Lei específica, dentre outras.

Sobre isso, pertinente transcrever as observações feitas pela Conselheira Relatora das Contas Anuais do exercício de 2011, Dra. Cristiana de Castro Moraes:

“A distribuição dos recursos públicos, através da LOA, antes foi planejada pelo próprio Executivo, contudo, sob aprovação do Legislativo e da própria sociedade, na medida da realização das audiências públicas para sua discussão.

A execução do orçamento – fase de aplicação dos recursos públicos que também está sujeita ao controle externo e social, deve ocorrer de forma harmônica àquele planejamento inicial.

Ocorre que consta do relatório de inspeção, que houve abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 33.517.289,01, correspondendo a 25,53% do orçamento da despesa inicialmente fixada (fl.35), acima da autorização de 20% consignada na LOA.

*Segundo apurou a inspeção, ao editar os Decretos que dispõem sobre as aberturas de créditos suplementares com vista às anulações de outras dotações orçamentárias, a Administração realizou transposições de verbas de um programa para outro, remanejamentos das dotações no âmbito de unidade orçamentária e transferências de categorias econômicas, **em afronta ao inciso VI, do artigo 167, da Constituição Federal.***

2 Nas **Contas Anuais de 2011** a Fiscalização do TCESP fez o seguinte apontamento: “Item B.1 – Suplementações orçamentárias (25,53%) em percentual superior ao autorizado em Lei (20%); Créditos adicionais abertos por decretos municipais sem que constasse menção à Lei de autorização; Abertura de créditos com base em superávit do exercício anterior em montante maior ao do próprio superávit.”



Além disso, há indicação de que a Prefeitura abriu créditos adicionais com base em insuficiente superávit apurado no Balanço Patrimonial de 2010.

Tais deficiências na formulação e acompanhamento das peças orçamentárias deverá ser corrigida, de modo que a sua execução não descaracterize o programa inicial ou a harmonia necessária em relação à LDO e ao PPA, razão pela qual os setores envolvidos devem apegar-se aos indicativos de natureza econômica e às tendências de crescimento da receita tributária, bem como nas diretrizes traçadas nas políticas públicas estabelecidas.

*Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E. Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/102; e, no mesmo sentido, a **orientação geral para que Lei Orçamentária não contenha prévia permissão para abertura de créditos adicionais além da expectativa inflacionária, sob pena de descaracterização de todo o processo de planejamento.**” (sem grifos no original)*

Ao final do parecer, determinou-se a expedição de ofício ao Poder Executivo de Ilhabela para recomendar expressamente que o Município aperfeiçoasse seus planos orçamentários. De igual maneira, o TCESP recomendou também nas Contas Anuais de 2012³ que o Município adotasse providências no sentido de regularizar a situação apontada no relatório de fiscalização, sobretudo quanto ao “resultado da execução orçamentária (abertura de créditos adicionais e remanejamentos, atentando ao Comunicado SDG 29/10)”.

Nos exercícios financeiros seguintes, 2013 e 2014⁴, também foram constatadas falhas relativas aos resultados da execução orçamentária, o que resultou na reiterada recomendação da Corte de Contas paulista para que o Município de Ilhabela intensificasse “esforços visando produzir um projeto de lei orçamentária de melhor qualidade, capaz de aperfeiçoar o uso das receitas dos cofres públicos”.

Desse modo, o **Ministério Público RECOMENDA** ao Legislativo Municipal de Ilhabela a adoção de providências no sentido de:

- 3 A Fiscalização do TCESP identificou que em 2012 houve a “abertura de créditos adicionais, em percentual acima do permitido pela própria LOA; **somatório correspondente a 46,55% da despesa prevista final em abertura de créditos adicionais, transferência/remanejamento/transposição, indicando insuficiente planejamento orçamentário.**” (sem grifos no original).
- 4 O parecer destacou que “abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições **corresponderam a 42,82% da despesa fixada final**, indicando planejamento orçamentário insuficiente.” (sem grifos no original).



a) excluir dos projetos de Leis Orçamentárias de 2018 previsões que afrontem o art. 167, V, da Constituição da República, estipulando-se percentual moderado e limitado à expectativa inflacionária para 2018 relativo à autorização de abertura de créditos suplementares;

b) aperfeiçoe o texto dos dispositivos de modo a excluir autorização genérica que permita ao Poder Executivo, por meio de decreto, realizar alterações na LOA 2018, tudo com o objetivo de impedir a desfiguração da lei orçamentária; e

c) observe a necessidade de que os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência sejam manejados por meio da edição de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual, em estrito atendimento ao princípio orçamentário da exclusividade.

2) PREVISÃO GENÉRICA DE AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO COM ENTIDADES PRIVADAS

O **Ministério Público REQUISITA** o envio de informações no sentido de esclarecer se há a previsão no projeto da Lei Orçamentária Anual, **inclusive com a indicação de valores nominais**, de contratações com entidades particulares no exercício financeiro de 2018.

Vale frisar que a previsão genérica do artigo 15 do projeto da LOA 2018, a rigor, não permite que o Poder Executivo realize as parcerias com entidades do terceiro setor, sem que haja a **previsão da fonte de custeio** que suportará o pagamento de tais contratos nas leis orçamentárias (inclusive no PPA, caso seja um contrato que se pretenda firmar com vigência superior a 1 ano), inclusive com **prévia discussão com a sociedade** sobre as parcerias que se busca firmar (sobretudo quando se trata de parcerias com entidades para a prestação de serviços essenciais à sociedade, como **saúde e educação**).

Além disso, em consonância com a Lei Federal nº 13.019/2014, o **Ministério Público RECOMENDA** ao Legislativo Municipal de Ilhabela que na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias observe a previsão de **critérios próprios e específicos** para as subvenções sociais, contribuições e auxílios destinados às entidades do terceiro setor, nos termos do que dispõem os artigos 4º, inciso I, alínea “f” e 26, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.



3) RENÚNCIA FISCAL DE RECEITAS

O **Ministério Público REQUISITA** informações sobre a existência de indicação exata dos valores a título de renúncias fiscais (**inclusive com as eventuais anistias de IPTU, multas/juros de dívida ativa**). Para tanto, **requisita** seja fornecido em arquivo apartado (e editável - planilha Excel ou Calc) a indicação desses valores, bem como dos respectivos beneficiários. Requisita-se, ainda, cópia do **estudo de impacto orçamentário-financeiro** para cada uma das renúncias fiscais realizadas pelo Município de Ilhabela, nos termos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vale frisar que, ao menos, desde o exercício financeiro de 2011, o TCESP identifica falhas na gestão orçamentária de Ilhabela relativas à inobservância dos procedimentos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dada a ocorrência de anistia tributária compreendida nos casos de renúncia de receitas.

Dese modo, e à luz do que dispõe o artigo 165, § 6º, da Constituição da República, o **Ministério Público RECOMENDA** ao Legislativo Municipal de Ilhabela que elabore – ou exija do Poder Executivo – anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no Município de Ilhabela (isenções, anistias, remissões e subsídios), bem sejam observados os procedimentos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4) CALENDÁRIO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA DISCUSSÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

O *Parquet* parabeniza a Câmara pela divulgação das audiências públicas, o que certamente contribui para o comparecimento maior de munícipes, comparado às audiências promovidas pelo Poder Executivo. Entretanto, deve-se questionar o calendário organizado pela Câmara de Vereadores.

Como se sabe, toda ação realizada pela Administração Pública é representada por uma série de atos administrativos, de modo que a audiência pública, para além de representar o cumprimento constitucional do exercício do controle social, é também um ato administrativo, materializado, inclusive, por meio da Ata de Presença e registro de todas as manifestações, questionamento e proposições da sociedade sobre as prioridades orçamentárias.



E como todo ato administrativo, deve atender aos cinco requisitos previstos pela legislação, quais sejam: **Competência, Finalidade, Forma, Motivo e Objeto**. Nesse sentido, tem-se que a decisão política, característica da atuação dos membros do Poder Legislativo, **não afasta o dever de se manifestarem, de forma motivada, quanto às propostas e questionamentos da sociedade civil e organizada** apresentados à Câmara de Vereadores por meio das audiências públicas, sob pena desta se tornar apenas um ato formal, desprovido de qualquer efetividade prática e, portanto, desatendendo à finalidade de sua criação pelo ordenamento jurídico.

Desse modo, tem-se que o agendamento de audiência pública deve assegurar, após a sua realização, tempo hábil a permitir que os membros do Legislativo (inclusive daqueles que, eventualmente, sequer puderam estar presentes no dia da audiência pública) possam analisar, avaliar e, quando entenderem pertinente, propor emendas aos projetos em discussão e, além disso, ao final, prestarem esclarecimentos aos seus eleitores quanto à eventual impossibilidade de não incorporarem nas leis orçamentárias algumas das propostas realizadas, sobretudo daquelas que dizem respeito às questões mais sensíveis para a sociedade.

Assim, o **Ministério Público RECOMENDA** ao Legislativo Municipal de Ilhabela que adote providências para, respeitando o prazo constitucional para aprovação das leis orçamentárias, **agende as audiências públicas com tempo suficiente para que, após as suas realizações, possam seus resultados ser objeto de análise de seus vereadores**, prestigiando-se, assim, o exercício da cidadania e o princípio do controle social.

5) ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DAS METAS E PLANOS

O **Ministério Público REQUISITA** informações a respeito das eventuais medidas já adotadas ou que a Câmara de Vereadores pretende adotar para que o Legislativo Municipal contribua na **fiscalização relativa ao cumprimento das metas previstas no plano plurianual e planos setoriais (Plano Diretor, Municipal de Educação, Saúde, etc)**, bem como na execução dos programas de governo e dos orçamentos que serão aprovados, na forma do artigo 74, I, da Constituição da República de 1988.



O **Ministério Público REQUISITA**, ainda, informações sobre a **existência de lei aprovada ou projeto de lei sob discussão do Legislativo, quanto à criação de Controle Interno no âmbito do Poder Executivo Municipal (Controladoria-Geral), órgão destinado também a fiscalizar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Município.**

6) PROPOSTAS DE REDUÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS A EVENTOS

Considerando a própria pesquisa realizada pela Câmara de Vereadores, que identificou que **92% dos cidadãos da cidade querem a redução de gastos com shows e eventos**, o Ministério Público requisita informação a respeito da **quantia exata atualmente prevista para destinação à realização de eventos/show em 2018.**

Considerando, ainda, a pesquisa acima referida e as inúmeras manifestações da sociedade no dia da audiência pública quanto à necessária redução de gastos com eventos e *shows*, o **Ministério Público RECOMENDA** ao Legislativo Municipal de Ilhabela que, à luz do parágrafo único⁵ do artigo 3º da Lei Municipal nº 1.203/2017 (LDO 2018), **analise detidamente os valores atualmente previstos na LOA 2018 destinados a esta área a fim de estudar alternativas com vistas a adequar a legislação orçamentária ao manifesto anseio da população.**

Nesse sentido, o **Ministério Público REQUISITA** o envio de informações a respeito do valor final a ser destinado a realização de eventos e *shows* no exercício financeiro de 2018, com a indicação das respectivas fontes de custeio.

7) GASTOS COM GABINETE DO PREFEITO

Tendo em vista o alto valor já destinado a gastos com o Gabinete do Prefeito e, sobretudo, a indicação no projeto da LOA 2018 de um crescimento de 34% sobre o valor já previsto na LOA 2017, o **Ministério Público REQUISITA** o envio de material apartado que **demonstre, de forma pormenorizada, todos os valores e descrição dos gastos com o Gabinete do Prefeito** e, inclusive, explicações sobre o motivo do aumento de 34% dos gastos.

5 Que assim dispõe: “**Parágrafo único.** A proposta orçamentária para 2018 **respeitará as prioridades da população**, com exceção daquelas relativas às obrigações constitucionais, contratuais e legais e desde que não constitua óbice à efetiva programação das despesas.” (sem grifos no original).



8) PREVISÃO DE GASTOS COM NOVAS OBRAS E SERVIÇOS

Considerando a vedação da previsão do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o **Ministério Público REQUISITA** o envio da relação dos projetos e obras atualmente *em andamento*, com a respectiva previsão das dotações orçamentárias (com indicação das fontes de custeio) no projeto da LOA 2018, que comprove o financiamento de tais projetos e obras. No mais, o **Ministério Público REQUISITA** o envio de relação dos projetos e obras *novas* que constem no projeto da LOA 2018, com os respectivos valores.

9) PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO FUNDO DE RESERVA DE RECURSOS DE ROYALTIES DE PETRÓLEO E GÁS

Considerando as inúmeras reivindicações a respeito da criação de um fundo para poupar recursos dos royalties resultantes da exploração do Petróleo e Gás, bem como a proposta da vereadora Nanci Zanato de destinar 30% dos recursos derivados dos *royalties* para tal fundo e, ainda, a proposta de Vossa Excelência de destinar também o *superavit* de 2016 e 2017 ao fundo, o **Ministério Público REQUISITA** informações a respeito de como e quando a Câmara de Vereadores pautará essa proposta para discussão no plenário.

O **Ministério Público REQUISITA**, ainda, que a Câmara de Vereadores informe se proporá emendas às Leis Orçamentárias para, inclusive, já reservar o percentual acima referido para o fundo a ser criado posteriormente por lei específica. Por oportuno, considerando que a criação do Fundo Municipal de Reserva de *Royalties* impacta diretamente o orçamento municipal, sobretudo pela atual e preocupante dependência do Município de Ilhabela dos recursos finitos dos *Royalties*, o **Ministério Público RECOMENDA** que previamente à aprovação da lei sejam realizadas audiências públicas, assegurada ampla e prévia divulgação a fim de garantir a participação da sociedade no processo de criação de tal fundo de reserva.

No mais, destacamos que ao menos desde o exercício de 2011, o **TCESP aponta irregularidades⁶ na aplicação dos recursos derivados de *Royalties* e faz recomendações expressas ao Município de Ilhabela para que “utilize os recursos de *Royalties* conforme legislação de regência”⁷ e “especifique de forma clara todos dispêndios utilizados com esses recursos”⁸.**

6 No parecer das Contas Anuais de 2011 consta o seguinte apontamento da Fiscalização: “Item B.3.3.3 – Utilização de parte dos recursos de *Royalties* sem especificações quanto às despesas correspondentes e em despesas que possuem recursos vinculados a financiá-las; lançamentos diversos intitulados genericamente como Subvenções à débito da conta de *Royalties* sem maiores referências.”.

7 Trecho da recomendação feita em 2011.

8 Trecho da recomendação feita em 2012.



Desse modo, o **Ministério Público RECOMENDA** ao Legislativo de Ilhabela que estude a proposta apresentada pela sociedade durante a audiência pública do dia 19.10.2017 e que exija do Poder Executivo a adoção de providências para aperfeiçoar a transparência dos gastos com recursos de *Royalties*, inclusive com a criação de painel eletrônico no Portal da Transparência do Município que apresente dados atualizados, periodicamente, dos valores recebidos a título de *Royalties* e, sobretudo, o detalhamento dos gastos realizados com tais verbas.

Para tanto, com fundamento no artigo 8º, § 5º, da Lei Complementar nº 75/93⁹, concedemos o **PRAZO DE 15 (QUINZE) DIAS**, a contar do recebimento deste expediente para a apresentação das informações e documentos requisitados, bem como da resposta quanto ao acatamento das recomendações exaradas pelo *Parquet*.

A resposta e documentos poderão ser encaminhados ao correio eletrônico institucional da Procuradoria da República em Caraguatatuba¹⁰, em arquivo no formato PDF e sem restrições de impressão ou salvamento, devendo constar no campo "assunto" a referência expressa aos números deste ofício e aos procedimentos extrajudiciais acima mencionados.

Atenciosamente,

MARIA REZENDE CAPUCCI
PROCURADORA DA REPÚBLICA
Procuradoria da República em Caraguatatuba/SP – MPF

RAFAEL ANTONIO BALDO
PROCURADOR DE CONTAS
5ª Procuradoria de Contas do Estado – MPCSP
assinado eletronicamente

TIAGO ANTONIO DE BARROS SANTOS
PROMOTOR DE JUSTIÇA SUBSTITUTO
Promotoria de Justiça de Ilhabela/SP – MPSP

9 Cujo teor dispõe: “Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência: (...)”

§ 5º As requisições do Ministério Público serão feitas fixando-se prazo razoável de até dez dias úteis para atendimento, prorrogável mediante solicitação justificada.”

10 <prsp-prm_caraguatatuba@mpf.mp.br>

