



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR

Decisão recorrida: Parecer Prévio TC 023/2017 – Segunda Câmara
Processo Referência TC: 3750/2015
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Piúma
Responsável: Samuel Zuqui – Prefeito Municipal

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos art. 152, inciso I¹, 157², 159³ e 164⁴ da Lei Complementar Estadual 621/2012, no art. 3º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 451/2008⁵, bem como nos art. 405⁶ e 402, inciso I⁷ do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), exprimindo irresignação com os termos assentados pelo **Parecer Prévio TC - 023/2017 – Segunda Câmara** (acostado às fl. 266/277; Processo TC 3750/2015), o qual recomendou ao Legislativo Municipal de Piúma a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas do senhor **Samuel Zuqui**, Chefe do Executivo Municipal, concernente ao exercício 2014, vem propor o presente

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

- 1 Art. 152. Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:
I – recurso de reconsideração;
- 2 Art. 157. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.
- 3 Art. 159. Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo.
- 4 Art. 164. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.
- 5 Art. 3º. Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:
[...]
III - interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;
- 6 Art. 405. Da decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, caberá recurso de reconsideração ao Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito.
§ 1º Além das hipóteses previstas no caput, caberá recurso de reconsideração das deliberações tomadas nos pareceres prévios dos chefes do Poder Executivo.
§ 2º O recurso de reconsideração poderá ser interposto pelo responsável, pelo interessado, pelo sucessor ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.
§ 3º O recurso de reconsideração terá efeito suspensivo.
- 7 Art. 402. Interposto o recurso pelo Ministério Público junto ao Tribunal, serão notificados os demais interessados para se manifestarem, nos termos do art. 156 da Lei Orgânica do Tribunal, nos seguintes prazos:
[...]
I - Trinta dias, nos casos de pedido de reexame e recurso de reconsideração;



em vista das razões adiante aduzidas, requerendo, após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente feito submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, da Resolução TC nº 261/2013⁸.

1 DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Preceitua o artigo 164 da Lei Complementar nº. 621/2012 que “*de decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.*” (grifo nosso)

De seu turno, o art. 157 da Lei Complementar nº. 621/2012 estabelece que “*o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** disporá de prazo em dobro para **interposição de recurso**”, iniciando-se sua contagem com a entrega pessoal dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único).*

Denota-se à fl. 115, que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia **20/07/2017**, quinta-feira. Logo, a contagem do prazo para a interposição deste Recurso de Reconsideração iniciou-se no dia seguinte, **21/07/2017**, sexta-feira, primeiro dia útil subsequente ao recebimento dos autos pelo Ministério Público de Contas; com previsão de encerramento no dia **18/09/2017** (segunda-feira), conforme preceitua o art. 363, parágrafo único⁹, do Regimento Interno.

Perfaz-se, portanto, tempestivo o presente recurso.

8 Art. 9º. Ao Plenário, órgão máximo de deliberação, dirigido pelo Presidente do Tribunal e composto por sete Conselheiros, compete:

XIII - deliberar sobre os recursos de reconsideração e os pedidos de reexame interpostos em processos do Tribunal;

9 Art. 363. Para efeito do disposto neste Regimento, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal ou regimental em contrário.

Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.



Em idêntica senda, revela-se, estreme de dúvidas, a legitimidade do *Parquet* de Contas, bem assim seu interesse na interposição deste Recurso de Reconsideração.

2 DOS FATOS

Versam os autos sobre **Prestação de Contas Anual** da Prefeitura Municipal de Piúma, sob a responsabilidade do senhor **Samuel Zuqui**, relativas ao exercício financeiro 2014.

Prima facie, a 4ª Secretaria de Controle Externo ao produzir o **Relatório Técnico Contábil RTC 79/2016** (fl. 116/145) – com o escopo de analisar as contas anuais do Chefe do Executivo Municipal – observou a existência de indícios de irregularidades, conforme se descreveu na seguinte conclusão:

11 CONCLUSÃO

As contas anuais ora analisadas refletiram a conduta do prefeito municipal responsável pelo governo no exercício referência da PCA, chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município, no exercício de 2014.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 273/2014, a análise **consignada** neste Relatório Técnico Contábil teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo gestor responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 28/2013.

Como resultado, apresentamos a seguir os achados que resultam na opinião pela citação do responsável:

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
4.1 IINCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE	Samuel Zuqui	Citação
4.2. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	Samuel Zuqui	Citação
6. INCONSISTÊNCIA NO VALOR DO SUPERÁVIT FINANCEIRO DEMONSTRADO NO BALANÇO PATRIMONIAL	Samuel Zuqui	Citação



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

9 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE DETERMINADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	Samuel Zuqui	Citação
---	--------------	---------

Acrescenta-se propositura de recomendar ao chefe do executivo municipal que proceda nos próximos exercícios à contabilização dos investimentos em consórcios públicos, conforme mencionado no item 6.

Ante os indicativos de irregularidades, a Equipe Técnica, em sede de **Instrução Técnica Inicial ITI 1572/2015** (fl. 153), sugeriu a citação do Responsável para que oferecesse manifestação, em deferência ao princípio do contraditório, o que foi encampado pelo **Conselheiro Relator José Antônio Pimentel**, por meio de **Decisão Monocrática Preliminar DECM 206/2016** (fl. 155).

Ato contínuo, a 4ª Secretaria de Controle Externo, após a análise das justificativas apresentadas pelo Responsável (fl. 162/209), exarou a **Instrução Técnica Conclusiva - ITC 1788/2016** (fl. 216/239), opinando pela emissão de Parecer Prévio no sentido da **REJEIÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Piúma, tendo em vista a injustificada e irregular **abertura de crédito adicional suplementar sem prévia autorização legislativa**, sugerindo, ainda, a instauração de incidente de constitucionalidade para negar exequibilidade ao artigo 6º¹⁰ da Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal 1.971/2013), *in verbis*:

7 – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Piúma, exercício financeiro de 2014, formalizada de acordo com a Resolução TC 261/2013 e alterações posteriores.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 273/2014, a análise consignada teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo gestor responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 28/2013.

10 Art. 6º Ficam o Poder Legislativo e o Poder Executivo autorizados a efetuarem 50% (cinquenta por cento) de abertura dos créditos suplementares e especiais, para cobrir insuficiências em outras dotações, considerando como Fonte de Recursos as definidas pelo Artigo 43 da Lei 4.320/64, com seus parágrafos e incisos e o Parecer Consulta 028/2004 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Recursos de Convênios). (Alterado pela Lei Municipal 1.980/2013)

Parágrafo único. Excluem-se do limite previsto no Art. 6º desta Lei:

I – os créditos adicionais suplementares:

a) abertos à conta de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior e do excesso de arrecadação previsto para o exercício de 2014 nos termos do Art. 43, § 1º, Inciso I e II e § 2º e 3º da Lei Federal nº. 4.320 de 1964. (Incluído pela Lei Municipal 1.980/2014; alterado pela Lei Municipal 2.036/2014)

b) a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de um mesmo projeto/atividade/operação especial. (Incluído pela Lei Municipal 1.980/2014)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, conclui-se que, dos apontamentos propostos pelo RTC 79/2016, permanece a irregularidade constante do item 4.2, **referente à abertura de crédito adicional suplementar sem prévia autorização legislativa**, consubstanciando-se infringência à matéria constitucional, conforme item 3.1 desta Instrução Técnica Conclusiva.

Por todo o exposto, e diante do preceituado no art. 319, §1º, IV da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando por:

- Preliminarmente, negar a exequibilidade ao artigo 6º, parágrafo único, da Lei Orçamentária Anual, instaurando-se o incidente de inconstitucionalidade, conforme descrito pelo item 2 desta ITC, nos termos dos artigos 1º, XXXV, 176 e seguintes, da Lei Complementar 621/2012;
- Emissão de PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Piúma, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas do Sr. Samuel Zuqui, Prefeito Municipal durante o exercício de 2014, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012; e do art. 132, inciso III, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013). (grifo nosso)

Seguindo o curso processual, os autos foram remetidos a este *Parquet* de Contas que, por meio do **Parecer PPJC 1406/2017** (fl. 247/251), convergiu com o entendimento exarado pela Área Técnica, pugnando, ao final, pela emissão de Parecer Prévio no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS**.

Levado o feito a julgamento na 12ª Sessão Ordinária de 10/04/2017, o Conselheiro Relator expediu o **Voto 2220/2017** (fl. 256/265) – **divergindo deste Órgão Ministerial e do entendimento da Área Técnica** – pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação de Contas em tela, posicionamento acompanhado, de forma unânime, pelos demais Conselheiros na Segunda Câmara, e por fim, materializado no **Parecer Prévio TC-023/2017 – Segunda Câmara** (fl. 266/277), conforme se observa abaixo:

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3750/2015, RESOLVEM os Srs. conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia vinte e seis de abril de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro José Antônio Almeida Pimentel:

- 1. Aprovar com ressalva** a Prestação de Contas Anual do Município de Piúma, referente ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor Samuel Zuqui, a ser encaminhado ao Poder Legislativo municipal;
- 2. Determinar** ao atual gestor do Município de Piúma que, por ocasião da formulação da LOA, não inclua autorização para créditos adicionais



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

ilimitados, em observância ao art. 167, inciso VII, e artigo 165, § 8º, da Constituição Federal, e à vedação contida no § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal-Lei Complementar 101/2000;

3. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

Composição

Reuniram-se na Segunda Câmara para apreciação os senhores conselheiros Sérgio Manoel Nader Borges, presidente, José Antônio Almeida Pimentel, relator, e Domingos Augusto Taufner. Presente, ainda, o senhor procurador especial de contas Luis Henrique Anastácio da Silva, em substituição ao procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Por fim, os autos foram remetidos a este *Parquet*, para ciência da decisão, o qual constatou que o **Parecer Prévio TC-023/2017 – Segunda Câmara** (fl. 266/277), no sentido da **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da Prefeitura Municipal de Piúma, referente ao exercício financeiro 2014, padeceu de inegável *error in judicando*¹¹, ensejador, portanto, de inelutável reforma, em especial quanto a irregularidade descrita no item **3.1** da **ITC 1788/2016**, consubstanciado na **“ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA”**, nos termos delineados a seguir.

Esses são os fatos dignos de nota. Passa-se à fundamentação.

3 DOS FUNDAMENTOS

Antes de se adentrar nas razões de reforma do julgado, revela-se importante esclarecer que a irregularidade identificada pela Equipe Técnica e consistente na abertura de crédito adicional sem autorização legislativa, teve como escopo o histórico de modificações da Lei Orçamentária Anual do Município de Piúma, cujas datas foram bem delineadas pela **ITC 1788/2016**, cujo trecho se colaciona abaixo (fl. 225):

Com base no histórico de modificações do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual, **identificou-se alteração do percentual limite para abertura de créditos**

¹¹ “Quando a apelação tem por objetivo a reforma da decisão é porque se está diante de vícios de juízo (*errores in judicando*). (...) O vício da sentença, nessa hipótese é de natureza substancial, provocando a injustiça do ato judicial. A injustiça atinge o conteúdo da sentença e consiste num erro na declaração dos efeitos jurídicos substanciais e processuais. (...) Em todos esses casos de apelação fundada em erros de juízo o que se tem é a reforma da sentença, em razão da injustiça cometida” (JORGE, Flávio Cheim. **Apelação cível: teoria geral e admissibilidade**. 2 ed. São Paulo: RT, 2002, p. 60, grifo nosso)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

suplementares e exclusões de fontes de recursos do limite estabelecido para suplementação. Inicialmente, consta autorização para abertura de créditos suplementares no limite de 15% (quinze por cento) do valor total do orçamento, posteriormente alterado pela Lei Municipal 1.980/2014, em 13 de fevereiro de 2014, aumentando-o para 50% (cinquenta por cento). Além disso, houve inclusão de “parágrafo único” para a exclusão do superávit financeiro do exercício anterior no limite estabelecido. Posteriormente, com a publicação da Lei Municipal 2.036/2014, de 30 de dezembro de 2014, alterou-se a alínea “a” do parágrafo único para excluir-se o excesso de arrecadação apurado no exercício de 2014 do limite estabelecido para a abertura de créditos suplementares.

Dessa forma, identificou-se que a exclusão de determinadas fontes de recursos ocorre em momento posterior à abertura dos créditos suplementares, conforme se constatou da Lei Municipal 2.036/2014. Com base na exclusão do excesso de arrecadação do limite previsto pelo art. 6º da Lei Orçamentária Anual, verifica-se modificação ocorrida em 30 de dezembro de 2014, ou seja, no encerramento do exercício, às vésperas do exercício seguinte, não havendo justificativa para alteração de um orçamento exaurido, adotando-se irregularmente medidas para regularizar movimentações de créditos suplementares ocorridas anteriormente à autorização legal. (grifo nosso)

Em síntese, a Equipe Técnica observou que a abertura de créditos adicionais no importe de **R\$ 38.430.021,12** somente ocorrera no dia **30 de dezembro de 2014**, ou seja, paradoxalmente após o término do exercício orçamentário que se pretendia regular.

A despeito dessa incoerente e absurda constatação, o veredito ancorou-se justamente ao argumento de que o indicativo de irregularidade foi sanada pela “aprovação posterior da norma autorizadora”, “isso porque o órgão que a aprovou é o mesmo que possuía competência para editá-la em momento oportuno”. Nesse diapasão, registrou-se (fl. 261/265):

ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

A equipe técnica, analisando a abertura de créditos adicionais, visualizou que no decorrer da execução orçamentária de 2014, ocorreram aberturas de créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 38.349.009,95, contudo, a autorização contida no art. 6º da LOA, alterada pela lei 1980/14, para abertura de créditos adicionais foi de R\$ 28.000.000,00, correspondente a 50% do valor orçado. Nesse sentido, restou configurada uma abertura de créditos adicionais acima do limite legal no valor de R\$ 10.349.009,95.

Após justificativas apresentadas pelo Responsável, aduziu a unidade técnica que: *com base no histórico de modificações do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual, identificou-se alteração do percentual limite para*



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

abertura de créditos suplementares e exclusões de fontes de recursos do limite estabelecido para suplementação. Inicialmente, consta autorização para abertura de créditos suplementares no limite de 15% (quinze por cento) do valor total do orçamento, posteriormente alterado pela Lei Municipal 1.980/2014, em 13 de fevereiro de 2014, aumentando-o para 50% (cinquenta por cento). Além disso, houve inclusão de "parágrafo único" para a exclusão do superávit financeiro do exercício anterior no limite estabelecido. Posteriormente, com a publicação da Lei Municipal 2.036/2014, de 30 de dezembro de 2014, alterou-se a alínea "a" do parágrafo único para excluir-se o excesso de arrecadação apurado no exercício de 2014 do limite estabelecido para a abertura de créditos suplementares.

Em suma, **concluiu que a modificação ocorrida em 30 de dezembro de 2014 visou medida irregular para regularizar movimentações de créditos suplementares ocorridas anteriormente à autorização legal.**

Compulsando os autos, **vejo que o ponto nodal nestes autos, ao final, trata da possibilidade de convalidação de pagamentos, em tese irregular, pela Administração Pública, através da edição de leis, em data posterior, com efeitos retroativos, abarcando, assim, o instituto da convalidação, sua aplicação e extensão aos atos administrativos.**

Em relação à matéria ora em análise, cumpre anotar que o art. 167, inciso V, da CF apresenta um comando expresse acerca da controvérsia:

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

O comando constitucional, portanto, é de que a abertura de créditos suplementares e especiais deve ser, de forma inequívoca, precedida de prévia autorização legislativa, o que sepulta qualquer possibilidade de Lei autorizativa posterior aos Decretos editados pelo Executivo, ou ainda, de edição de leis com efeito retroativo com o fito de alcançar os referidos decretos do Executivo anteriormente baixados.

Não se deve perder de vista que o bem jurídico a ser tutelado por essa norma é o equilíbrio das contas públicas, ou seja, a saúde financeira do Estado. As finanças públicas, no Estado moderno, não são somente um meio de assegurar a cobertura para as despesas do governo, são, também, um meio de intervir na economia, pressionando e estimulando a estrutura produtiva.

Nessa linha de inteligência, compete ao julgador analisar caso a caso, no sentido de verificar, numa visão geral, se o bem comum representado pelo interesse público foi devidamente atingido, não menosprezando, digo de passagem, aos comandos legais existentes que, em sua realidade, visam coibir gestão financeira inadequada para evitar prejuízos.

É papel desta Corte de Contas avaliar a conformidade e o desempenho dos gestores responsáveis pela apresentação da prestação de contas com base em um conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente, sempre levando em conta os indicadores de avaliação, como verificar a ocorrência de eventos indesejáveis (falhas e/ou irregularidades); gestão dos recursos públicos; avaliação de aplicação em projetos e programas direcionados à população; eficácia, eficiência e



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

efetividade da gestão visando minimizar riscos e evitar falhas e/ou irregularidades, dentre outras situações que visam atingir o bem comum.

A possibilidade de abrir créditos suplementares deve ser compatível com a obtenção da meta de superávit primário estabelecida para o exercício em curso e observada, dentre outras coisas, a utilização de recursos legalmente vinculados exclusivamente para atender o objeto da vinculação.

No caso que se apresenta, não houve frustração de arrecadação tributária, ao contrário, além de apresentar superávit financeiro, ocorreu também o excesso de arrecadação, sendo, inclusive, estas fontes de receitas uma das motivações para a abertura dos créditos suplementares, o que levou ao legislativo a aprovar a Lei Municipal nº 2.036/2014, com efeitos retroativos para 01 de junho de 2014, conforme se verifica à fl. 174.

A aprovação posterior da norma autorizadora tem o condão de ratificar os decretos que promoveram a abertura de créditos. Isso porque o órgão que a aprovou é o mesmo que possuía competência para editá-la em momento oportuno e para julgar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo. Ressalte-se, além disso, que inexistente vedação expressa à edição de lei com efeito retroativo ratificando decretos de abertura de créditos adicionais suplementares.

O Tribunal de Contas de Minas Gerais, ao deparar com matéria semelhante à presente dos autos, nos autos do Pedido de Reexame nº 838.778, 1ª Câmara, através de voto proferido pelo Conselheiro Relator Wanderlei Ávila, reformulou seu posicionamento inicial, dando provimento ao recurso, sendo acompanhado por unanimidade, opinando pela aprovação das contas, vejamos:

*EMENTA: PEDIDO DE REEXAME — MUNICÍPIO — PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS — INOCORRÊNCIA DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM COBERTURA LEGAL — LEI MUNICIPAL N. 1.166/2010 — APROVAÇÃO TARDIA DE DIPLOMA LEGAL AUTORIZATIVO — EFEITO RETROATIVO DA LEI — PROVIMENTO DO RECURSO — REFORMA DA DECISÃO — APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE **CONTAS DO MUNICÍPIO 1. É vedado abertura de créditos suplementares sem a devida cobertura legal. 2. A edição de lei municipal, com efeito retroativo, que autoriza suplementação de dotação orçamentária do exercício descaracteriza a irregularidade.***

É importante salientar que não há notícias nos autos de inadequada Gestão Fiscal, configurando a observância às disposições da Lei Complementar nº 101/00, bem como o cumprimento das aplicações constitucionais mínimas na manutenção e desenvolvimento do ensino em ações e serviços públicos de saúde; considerando que os Balanços Gerais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro de 2014, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Municipal.

II – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, divergindo do posicionamento do corpo técnico e ministerial, **VOTO** pela emissão de **Parecer Prévio** pela **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da Prestação de Contas Anual do **Município de Píuma**, referente ao **exercício de 2014**, sob a responsabilidade do **Sr. Samuel Zuqui**, a ser encaminhado ao Poder Legislativo municipal.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

VOTO para **DETERMINAR** ao atual gestor do Município de Piúma que, por ocasião da formulação da LOA, não incluía autorização para créditos adicionais ilimitados, em observância ao art. 167, inciso VII, e artigo 165, § 8º, da CRB/88, e à vedação contida no § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000.

Após trânsito em Julgado, **arquite-se**.

Portanto, pela leitura do julgado – e com base nos elementos colhidos pela Área Técnica e confirmados pela Segunda Câmara – infere-se como premissa a afirmação de que houve, indubitavelmente, a abertura de crédito adicional, sem a existência de lei que a permitisse, até o penúltimo dia do exercício fiscalizado,

O ponto de divergência, portanto, consubstancia-se nas seguintes indagações: somente **lei prévia** pode autorizar a abertura dos referidos créditos adicionais? Ou a edição de **lei posterior** poderia convalidar as situações pretéritas atinentes às irregularidades de abertura de créditos adicionais?

Concesso venia, a solução do ponto nodal se apresenta de uma clareza meridiana. Basta-nos, para tanto, uma singela consulta ao modelo proposto pela Constituição da República, em seu art. 167, inciso V, conforme se reproduz:

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes;

Avançando no campo jurisprudencial, em elucidativo Voto referente ao Processo nº 6905 - 1/2012¹², o doutrinador e Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, pondo à margem quaisquer dúvidas, aduz acerca da temática, reforçando o entendimento pela completa impossibilidade de convalidação da irregularidade perpetrada com a edição de norma autorizativa posterior:

O apontamento realizado refere-se ao fato de que houve autorização tardia para abertura de alguns créditos adicionais. **A Constituição é enfática ao enunciar em seu art. 167, V que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa.**

12 Disponível em: <file:///C:/Users/t203646/Downloads/VOTO_69051_2012_01.pdf>. Acesso em 15 set. de 2017.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

Analisando com mais minúcia os fatos, observa-se a irregularidade dos procedimentos adotados e a tentativa de mascará-los. No que concerne à Lei no 428/2011, os eventos se sucederam da seguinte forma:

- a) Em 15 de dezembro, foi feito o empenho e o pagamento no valor de R\$ 100 mil para Francisco Marino Fernandes EPP;
- b) No mesmo dia, foi enviado o projeto de Lei no 18/2011 para o Legislativo Municipal;
- c) O Projeto foi aprovado em 22 de dezembro e sancionado no dia seguinte, convertendo-se na Lei no 428/2011;
- d) Posteriormente é publicado o Decreto no 41/2011 de abertura de crédito suplementar, que cita o número da lei, mas é datado de 1º de dezembro. Semelhante procedimento ocorreu com a Lei no 429/2011:
- a) Em 09 de dezembro, foi feito o empenho e o pagamento no valor de R\$ 77 mil para MS Cláudio ME;
- b) Em 14 de dezembro o empenho foi pago;
- c) Em 15 de dezembro, foi enviado o projeto de Lei no 17/2011 para o Legislativo Municipal;
- d) O Projeto foi aprovado em 22 de dezembro e sancionado no dia seguinte, convertendo-se na Lei no 429/2011;
- e) Posteriormente é publicado o Decreto no 42/2011 de abertura de crédito suplementar, que cita o número da lei, mas é datado de 1º de dezembro.

A narrativa acima evidencia o desrespeito à norma constitucional.

Não se sustenta a tese da defesa invocando a possibilidade de retroatividade de lei tributária, a começar pela distinção entre direito financeiro e orçamentário e direito tributário. O Tribunal de Contas tem jurisprudência assente neste sentido (Acórdão 2.986/2006: Planejamento. LOA. Alteração. Possibilidade de alteração do limite de abertura de créditos adicionais suplementares pelo Executivo. "A nova lei somente produzirá efeitos a partir da data de sua publicação em veículo de comunicação oficial").

Além da Constituição, nos procedimentos descritos houve violação de dispositivos da Lei no 8.666/1993, da Lei no 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifo nosso)

A título meramente corroborativo, colaciona-se trecho de enfático Parecer Técnico elaborado em processo (nº 33658-16¹³) de Consulta dirigido ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia cuja manifestação é assente no sentido de que a convalidação posterior de norma autorizativa de abertura de créditos adicionais não só encontra óbices no dispositivo constitucional (art. 167, inciso V), mas também nos princípios que visam estancar os "*acordos e negociatas políticas que não se coadunam com a escorreita condução dos assuntos de Estado*", *in verbis*:

13 Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/33658-16.odt.pdf>>. Acesso em 15 set de 2017.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

CONCLUSÃO - a síntese possível e necessária após toda a argumentação acima expendida, à luz da doutrina e jurisprudência pátrias, e sobretudo a partir do comando constitucional alhures mencionado, conclui-se como standard prévio, que obviamente merece ser densificado no caso concreto, que a abertura de créditos suplementares e especiais deve ser, de forma inequívoca, precedida de prévia autorização legislativa, assim como lei posterior, nesse contexto, que busca retroagir seus efeitos para convalidar o vício pretérito, encontra óbice de um lado, nos contornos da teoria do direito, na medida em que o vício não diz respeito à formalização do ato (se decreto ou lei), mas à sua essência, pois, como sobredito, a questão posta ultrapassa a mera retificação da materialização do ato, que assim se afigura nulo desde a origem, o que afeta o plano da sua validade; e de outro, nas entranhas da política, haja vista que essa medida de regularização tomada a *posteriori* é mais suscetível de ser barganhada, de ficar ao talante de ajustes, acordos e negociações políticas que não se coadunam com a escorreita condução dos assuntos de Estado, além de tornar ineficaz o basilar princípio fundamental da República Federativa do Brasil, que é o da Separação dos Poderes e seus controles recíprocos. Remeto às considerações superiores.

Pois bem.

A despeito desse entendimento, o TCEES, no entanto, – ao invés do inexorável reconhecimento da irregularidade das contas apresentadas pelo Responsável – arrimou-se no sucinto argumento de que a abertura de créditos adicionais não teria comprometido o orçamento, pois teria havido o “*cumprimento das aplicações constitucionais mínimas na manutenção e desenvolvimento do ensino em ações e serviços públicos de saúde; considerando que os Balanços Gerais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro de 2014*”.

Estas informações indicam, por consectário lógico, a plena consciência do julgador quanto à impossibilidade em se proceder à abertura de crédito adicional em testilha, cuja irregularidade não pode ser dirimida ou relevada por aspectos externos ou alheios ao tema, sob pena de se desprestigiar uma série de princípios decorrentes do princípio da legalidade, a exemplo da legalidade orçamentária, que preza pela subordinação do direito orçamentário às normas constitucionais.

Nesse mesmo sentido, a premissa do eminente Conselheiro Relator de que a emissão do Parecer Prévio fosse no sentido de sua **APROVAÇÃO COM RESSALVA**, configura-se, *concessa venia*, um equívoco, vez que tal conduta é



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

tipificada, inclusive, como crime de responsabilidade, previsto no artigo 1º, V do Decreto-Lei n. 201/67, *verbis*:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...]

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes.

Giro outro, o art. 10, inciso IX¹⁴, da Lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92) tipifica a ação de “ordenar ou permitir a realização de despesa não autorizada em lei ou regulamento” como ato de improbidade administrativa.

Por seu turno, o art. 359-D¹⁵ do Código Penal (incluído pela Lei nº 10.028/2000) alça à condição de crime contra as finanças públicas, portanto, fato penalmente relevante, a conduta de “ordenar despesa não autorizada em lei”.

Em idêntica senda, o art. 11¹⁶ da Lei nº 1.079/1950 define como crime contra a guarda e legal emprego de recursos públicos a ação de “ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas”.

Ademais, a ratificar a argumentação acima expendida, oportuno colacionar jurisprudência do egrégio Tribunal Superior Eleitoral, o qual **considera irregularidade insanável a abertura de créditos suplementares sem a regular autorização legislativa, *ipsis litteris***:

“[...] Registro de candidatura. Eleições 2012. Rejeição de contas públicas. Inelegibilidade da alínea g. LC nº 64/90, art. 1º, I [...] 1. **A abertura de créditos suplementares, sem a devida autorização legal, evidencia irregularidade insanável que caracteriza ato doloso de improbidade administrativa**, pois envolve malversação de verbas orçamentárias por parte

14 Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

15 **Ordenação de despesa não autorizada** (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

16 Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

do ordenador de despesas. [...]” (Ac. de 5.3.2013 no AgR-REspe nº 17251, rel. Min. Luciana Lóssio.)¹⁷

Ante o exposto, fácil é perceber que abrir créditos adicionais sem autorização legislativa denota aspecto de gravíssima irregularidade.

Ademais, com supedâneo no artigo 132, II, do Regimento Interno da Corte, bem como o artigo 80, II, da Lei Complementar nº 621/2012 – que prescrevem que o Parecer Prévio poderá ser pela “*aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário [...]*” –, é possível inferir que a aprovação com ressalva somente se dará naquelas prestações de contas que contiverem erros mínimos, de caráter essencialmente formal, não consistindo em ilegalidades e/ou irregularidades propriamente ditas, como ocorreu no caso concreto.

Colaciona-se, assim, trecho de julgado do colendo Tribunal de Contas da União acerca do conceito e da exemplificação da expressão “aprovação com ressalvas”, *ad litteram*:

Devem ser julgadas regulares com ressalvas as contas, quando evidenciarem impropriedades ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário. Enquadram-se, nessa categoria, as TCEs que revelem:

- aplicação de recursos na finalidade prevista, com inobservância do prazo de conclusão das obras;
- ausência de algum documento que embora destinado a comprovar despesa, não pode ser fornecido, ou foi extraviado, mas é possível atestar a prestação do serviço ou fornecimento por outro meio.¹⁸

Constata-se, nesta ótica, que a aprovação com ressalvas de contas somente pode se dar em casos de irregularidades formais, o que claramente não aconteceu na situação em tela, haja vista que a irregularidade em questão, consubstanciada na abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, não se constitui como um erro de procedimento, como nos exemplos supracitados, mas sim em uma

17 Disponível em: <<http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/rejeicao-de-contas/irregularidade-insanavel>>. Acesso em 15 set de 2017.

18 Tribunal de Contas da União – 1ª Câmara. TC 006.900/1999-2. Relator: Min. Iram Saraiva. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20020228%5CTC%20006.900.doc>>. Acesso em 15 set 2017.



inobservância à própria Carta Federal, o que acarretou afronta a diversos princípios do ordenamento jurídico, consistindo, portanto, em irregularidade grave.

Sobre tal aspecto, interessante notar que em caso de **grave infração à norma constitucional e financeira**, o art. 80, III, da Lei Complementar 621/2012 revela-se claro ao prescrever a **REJEIÇÃO DAS CONTAS**. Veja:

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

[...]

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Diante do exposto, vê-se que, por conta da gravidade da irregularidade perpetrada, faz-se necessária a emissão de Parecer Prévio no sentido de **REJEIÇÃO DAS CONTAS** da Prefeitura Municipal de Piúma, referente ao exercício 2014.

4 DOS PEDIDOS

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

4.1 seja **CONHECIDO** o presente Recurso de Reconsideração, na forma do art. 152, I¹⁹ da Lei Complementar nº. 621/2012;

4.2 seja **PROVIDO** o presente Recurso de Reconsideração no sentido de **REFORMAR** o Parecer Prévio TC - 023/2017 – Segunda Câmara, emitindo-se, assim, novo Parecer Prévio recomendando ao legislativo municipal a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Samuel Zuqui**, gestor à frente da Prefeitura Municipal de Piúma, no exercício 2014, nos termos do artigo 80, III, da Lei Complementar 621/2013²⁰ (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo), considerando, mormente, a **gravidade** da conduta irregular de **abrir créditos adicionais sem autorização legislativa**.

19 Art. 152. **Cabem** os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:

I – **recurso de reconsideração**; (grifou-se)

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

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

4.3 Por derradeiro, com fulcro no inc. III²¹ do art. 41 da Lei 8.625/93, bem como no parágrafo único²² do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, reserva-se o direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento, em defesa da ordem jurídica.

Vitória, 15 de setembro de 2017.

Nesses termos pede deferimento.

Procurador Especial de Contas

21 Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**

22 Art. 53. São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.

Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, **observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**