



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

SENHOR CONSELHEIRO RELATOR

Decisão recorrida: Parecer Prévio 00096/2018
Processo Referência: 6163/2015
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de São Mateus
Assunto: Prestação de Conta Anual
Exercício: 2014
Responsável: Amadeu Boroto

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos artigos 152, inciso I¹; 157²; 159³; 164 e 165⁴ da Lei Complementar Estadual 621/2012; no art. 3º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 451/2008⁵ (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES); bem como nos artigos 405/406/407⁶ e 402, inciso I⁷ do

-
- 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 ou terminativa 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, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar. (Redação dada pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019)
Parágrafo único. Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser dado prosseguimento a execução das decisões.
Art. 165. O recurso de reconsideração, interposto por petição dirigida ao Tribunal de Contas, conterà:
 I - os nomes e a qualificação das partes;
 II - os fundamentos de fato e de direito;
 III - o pedido de nova decisão.
- 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.
 § 4º Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não serão atingidos pelo efeito suspensivo, caso em que deverá ser dado prosseguimento à execução das decisões em procedimento apartado.
Art. 406. Admitido o recurso interposto pelo responsável ou pelo interessado, o Relator encaminhará para manifestação da unidade técnica competente.
 § 1º Encerrada a instrução, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para emissão de parecer escrito.
 § 2º Após, os autos serão remetidos ao Relator para prolação de voto.
Art. 407. Na apreciação do recurso, reconhecida a boa-fé do responsável ou do interessado e não havendo irregularidade grave nas contas, o Tribunal dará ciência ao recorrente para que, no prazo de trinta dias, recolha a importância devida atualizada monetariamente.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (RITCEES), vem propor o presente

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO⁸

expressando irresignação com os termos assentados no **Parecer Prévio 00096/2018** (fls. 512/596, Processo 6163/2015), por meio do qual a 1ª Câmara recomendou ao Legislativo Municipal de São Mateus a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas apresentadas pelo Sr. **Amadeu Boroto**, no exercício financeiro 2014, em vista às razões adiante aduzidas.

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 261/2013⁹.

1 DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO DE REEXAME

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, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto*

Parágrafo único. Efetuado o recolhimento tempestivo do débito, o Tribunal dará provimento ao recurso e julgará as contas regulares com ressalva, dando quitação ao responsável.

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;

8 Diante da similaridade dos requisitos de admissibilidade do recurso de reconsideração e do pedido de reexame, ressalta-se que o conhecimento de ambos deve se sujeitar ao princípio da fungibilidade, nos mesmo entendimento exarado pelo TCU no seguinte acórdão: “A peça contestatória foi nominada pelo interessado Recurso de Reconsideração. A natureza da matéria sobre a qual foi prolatada a Decisão 086/99 - Plenário - TCU (Relatório de Auditoria) admite como via recursal a medida processual identificada como Pedido de Reexame (art. 48 da Lei 8.443/92), forma pela qual deve ser conhecido o presente recurso, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade requeridos, no que se refere aos aspectos da tempestividade, singularidade e legitimidade do autor.” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Reexame. 800.100/1997-2. Acórdão 29/2005 – Plenário.J. em 26/01/2005. DJU de 03/02/2005)

9 **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;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

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”, se iniciando sua contagem com a entrega pessoal dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único¹⁰).

Denota-se, à fl. 1490-verso, que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia **25/01/2019**, sexta-feira. Logo, a contagem do prazo para a interposição deste Recurso de Reconsideração iniciou-se no primeiro dia útil seguinte, **28/01/2019**, segunda-feira, com previsão de encerramento no dia **28/03/2019**, quinta-feira.

Perfaz-se, tempestivo, portanto, o presente recurso.

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

2 DOS FATOS

Versam os autos sobre Prestação de Contas Anual da **Prefeitura Municipal de São Mateus**, abrangendo o exercício financeiro 2014, sob a responsabilidade do senhor **Amadeu Boroto**.

Prima facie, a Secretaria de Controle Externo de Contas – SecexContas, em sede do **Relatório Técnico – TC 53/2016** (fl. 68/109), apontou as seguintes irregularidades passíveis de citação:

10 Art. 62. A comunicação dos atos e decisões presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas, salvo as exceções previstas em lei. Parágrafo único. A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

11 CONCLUSÃO

A prestação de contas anual ora analisadas refletiu 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	Respon sável	Proposta de encaminha mento
4.1.1 Evidências de inconstitucionalidade dos artigos 21 e 22 da Lei Municipal 1242/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias)	Amadeu Boroto	Citação
4.1.2 Evidências de inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal 1.330/2014 (Lei Orçamentária Anual)	Amadeu Boroto	Citação
4.1.3 Abertura de créditos adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal do Brasil	Amadeu Boroto	Citação
4.1.4 Abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa	Amadeu Boroto	Citação
5.1.1 Diferença entre os totais de transferências recebidas e transferências concedidas no Balanço Financeiro Consolidado	Amadeu Boroto	Citação
6.1.1 Saldo de disponibilidade de recursos na conta "Recursos do RPPS" evidenciada no demonstrativo Destinação de Recursos, anexo Balanço Patrimonial, sem que o município tenha RPPS.	Amadeu Boroto	Citação
6.1.2 - Ausência de demonstração no Balanço Patrimonial Consolidado dos parcelamentos do PASEP - LONGO PRAZO	Amadeu Boroto	Citação
6.1.3 Diferença entre os totais de transferências intragovernamentais recebidas e transferências intragovernamentais concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais	Amadeu Boroto	Citação
9.1.1 Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do Limite Constitucional	Amadeu Boroto	Citação

Vitória – E.S., 02 de Maio de 2016.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

Ato conseguinte, a Equipe Técnica confeccionou a **Instrução Técnica Inicial – ITI 284/2016** (fls. 118/119) reiterando a referida proposta de citação.

O Conselheiro Relator **Sebastião Carlos Ranna de Macedo** então, diante das evidências de inconstitucionalidades apontadas na **ITI 284/286**, enviou os autos de volta à Equipe Técnica, por meio do **Despacho 25526/2016** (fls. 123/124) com o fito de complementação da proposta de citação.

Nesse passo, confeccionou-se a **Instrução Técnica Inicial – ITI 669/2016** (fls. 126/127) com a complementação referente à arguição de incidente de inconstitucionalidade, o que fora encampada pela **Decisão Monocrática 1151/2016** (129/131). Confira:

Considerando o Relatório de Técnico - RT 53/2016; em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sugere-se a esta Corte de Contas:

1. **Notificação** ao representante legal do município de São Mateus, na pessoa de seu atual Prefeito, senhor Amadeu Boroto, quanto à arguição de incidente de inconstitucionalidade, para no caso concreto, negar a exequibilidade dos arts. 21 e 22 da Lei Municipal 1242/2013, bem como do art. 4º da Lei Municipal 1330/2014, na forma do art. 176 da Lei Complementar 621/2012 c/c os artigos 333 § 2º, 334 e 358, III, do RITCEES, por ofensa ao artigo 167 da Constituição da República, apontado nos seguintes itens:

Responsável:	Itens/Subitens:	Achados:
Amadeu Boroto	Item 4.1.1	Evidências de inconstitucionalidade dos artigos 21 e 22 da Lei Municipal 1242/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias);
Amadeu Boroto	Item 4.1.2	Evidências de inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal 1.330/2014 (Lei Orçamentária Anual);

2. A **citação** do responsável descrito no quadro adiante, nos termos do artigo 157, III, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013 c/c artigo 56, II, e artigo 63, I, da Lei Complementar 621 de 8 de março de 2012, para que, no prazo estipulado apresente razões de justificativa, alegações de defesa, bem como documentos que entender necessários em razão dos achados detectados:

Responsáveis:	Itens/Subitens:	Achados:
Amadeu Boroto	Item 4.1.1	Evidências de inconstitucionalidade dos



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

		artigos 21 e 22 da Lei Municipal 1242/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias);
Amadeu Boroto	Item 4.1.2	Evidências de inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal 1.330/2014 (Lei Orçamentária Anual);
Amadeu Boroto	Item 4.1.3	Abertura de créditos adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal do Brasil;
Amadeu Boroto	Item 4.1.4	Abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa;
Amadeu Boroto	Item 5.1.1	Diferença entre os totais de transferências recebidas e transferências concedidas no Balanço Financeiro Consolidado;
Amadeu Boroto	Item 6.1.1	Saldo de disponibilidade de recursos na conta "Recursos do RPPS" evidenciada no demonstrativo Destinação de Recursos, anexo Balanço Patrimonial, sem que o município tenha RPPS;
Amadeu Boroto	Item 6.1.2	Ausência de demonstração no Balanço Patrimonial Consolidado dos parcelamentos do PASEP – LONGO PRAZO;
Amadeu Boroto	Item 6.1.3	Diferença entre os totais de transferências intragovernamentais recebidas e transferências intragovernamentais concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais;
Amadeu Boroto	Item 9.1.1	Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do Limite Constitucional;

Sugerimos também que se determine a remessa da cópia do Relatório Técnico em referência, juntamente com os Termos de Citação e de Notificação.

Vitória, 15 de agosto de 2016.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

Após regular citação e apresentação de justificativas por meio da petição e documentos (fls. 685/842), a Equipe Técnica, nos moldes assentados pela **Instrução Contábil Conclusiva – ICC 91/2017** (fls. 283/324), entendeu pela emissão de Parecer Prévio pela **REJEIÇÃO** das contas da Prefeitura de São Mateus, exercício financeiro 2014. Confira:

7 – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São Mateus, 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.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, conclui-se que, dos apontamentos propostos pelo RT 53/2016, permanecem as irregularidades constantes dos itens 4.1.3, 5.1.1, 6.1.1, 6.1.3 e 9.1.1, correspondentes aos itens 3.1, 3.3, 3.4, 3.6 e 3.7 desta Instrução Técnica Conclusiva.

Por todo o exposto, e diante do preceituado no art. 319, §1º, IV¹¹ da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando pela emissão de PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de São Mateus, recomendando pela **REJEIÇÃO** das contas do Sr. Amadeu Boroto, Prefeito Municipal, 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), sobretudo em função de ofensa a dispositivos legais e constitucionais na movimentação de créditos orçamentários (item 3.1 desta Instrução Técnica Conclusiva).

Vitória – E.S, 13 de janeiro de 2017.

No mesmo sentido, o **Parquet de Contas**, anuindo com a Área Técnica, manifestou-se por meio do **Parecer do Ministério Público de Contas 05410/2017** (fls. 328).

Assim, por ocasião da 1ª Sessão Plenária, ocorrida em 06/02/2018, o ex-Prefeito, por meio de seu causídico, realizou defesa oral (notas taquigráficas às fls. 340/344) e apresentou memoriais (fls. 357/402).

Após retorno dos autos à Área Técnica para análise da defesa ofertada emitiu-se a **Manifestação Técnica 82/2018** (fls. 405/447) pelo **Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE**, cuja conclusão foi igualmente corroborada pelo

¹¹ Art. 319. Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

Parquet por meio do **Parecer do Ministério Público de Contas 736/2018** (fls. 451/452), no sentido da emissão do **PARECER PRÉVIO** pela **REJEIÇÃO** das contas do Poder Executivo Municipal de São Mateus, tendo em vista manutenção dos indicativos de irregularidade apontados nos itens **3.1¹²**, **3.3¹³**, **3.6¹⁴** e **3.7¹⁵** da **ITC 91/2017**. *Verbis*:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Face ao todo exposto nesta Manifestação Técnica, vimos propor a adoção das seguintes medidas:

- 1) Que seja **afastado** o indicativo de irregularidade apontado nos item **6.1.1** do **RT 53/2016** (item **3.4** da **ITC 91/2017**);
- 2) Que sejam **mantidos** os indicativos de irregularidade apontados nos itens **4.1.3**, **5.1.1**, **6.1.3** e **9.1.1** do **RT 53/2016** (itens **3.1**, **3.3**, **3.6** e **3.7** da **ITC 91/2017**, respectivamente);
- 3) Que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Poder Legislativo municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal de São Mateus, referente ao exercício de 2014, sob responsabilidade do Senhor **AMADEU BOROTO**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n.º 621/2012 c/c art. 71, inciso III, da Constituição Estadual.

Por ocasião do julgamento na 23ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, de 25/07/2018, o Conselheiro Relator, então, corroborando com a Equipe Técnica e o **Parquet**, proferiu o **Voto 3186/2018** (fls. 474/506), cuja conclusão se transcreve abaixo:

[...]

Por conseguinte, ratifico o posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, para tomar como razão de decidir as fundamentações exaradas na **Instrução Técnica Conclusiva - ITC 091/2017** e na **Manifestação Técnica 82/2018**.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **corroborando** com o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luiz Henrique Anastácio da Silva, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de deliberação que submeto à sua consideração.

-
- 12 3.1 – ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM INOBSERVÂNCIA AO LIMITE ESTABELECIDO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL (Item 4.1.3 do RT 53/2016)
 - 13 3.3 – DIFERENÇA ENTRE OS TOTAIS DE TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS E TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS NO BALANÇO FINANCEIRO CONSOLIDADO (Item 5.1.1 do RT 53/2016)
 - 14 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)
 - 15 3.7 – TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL (Item 9.1.1 do RT 53/2016)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

DELIBERAÇÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DELIBERAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

1. Que sejam **mantidas** as seguintes irregularidades:

1.1 – Abertura de Créditos Adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal do Brasil (Item 3.1 da ITC 091/2017 e 4.1.3 do RT 53/2016)

Base Normativa: Art. 167, incisos V e VII, da Constituição da República; art. 5º, § 4º, Lei Responsabilidade Fiscal; artigos 7º e 42 da Lei Federal 4.320/1964; e art. 5º da Lei Municipal 1.330/2014 – LOA.

1.2 – Diferença entre os totais de Transferências Recebidas e Transferências Concedidas no Balanço Financeiro Consolidado (Item 3.3 da ITC 091/2017 e 5.1.1 do RT 53/2016)

Base Normativa: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, aprovada pela Resolução CFC 1.133/2008; e artigo 50, inciso III, da LC 101/2000 (LRF).

1.3 – Diferença entre os totais de Transferências Intragovernamentais Recebidas e Transferências Intragovernamentais Concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais (Item 3.6 da ITC 091/2017 e 6.1.3 do RT 53/2016)

Base Normativa: **NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, aprovada pela Resolução CFC 1.133/2008; e artigo 50, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF).**

1.4 – Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional (Item 3.7 da ITC 091/2017 e 9.1.1 do RT 53/2016)

Base Normativa: **Art. 29-A, inc. II, da CRFB/88.**

2. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO**, dirigido à Câmara Municipal de São Mateus, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas do Sr. Amadeu Boroto, Prefeito Municipal, 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).

Após pedido de Vista pelo **Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**, em divergência ao Voto do Relator, a Primeira Câmara, emitiu o **Parecer Prévio 96/2018** ao Legislativo Municipal pela **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas do Município de São Mateus, relativas ao exercício 2014, sob a responsabilidade do senhor **Amadeu Boroto**, conforme se infere da conclusão transcrita:

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

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os conselheiros do



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

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.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

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

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente/relator) e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

4.2. Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas.

Passa-se à fundamentação.

3 FUNDAMENTOS

Em deferência ao princípio da dialeticidade, e no desiderato de questionar logicamente as razões do julgado recorrido, permite-se evidenciar que a emissão do **Parecer Prévio 96/2018** pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** se dera no contexto de **manutenção das irregularidades** relatadas nos itens **3.3¹⁶**, **3.6¹⁷** e **3.7¹⁸** da **ITC 91/2017** e pelo **afastamento** daquela versada no item **3.1¹⁹**, **ITC 91/2017**, “**3.1 – ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM INOBSERVÂNCIA AO LIMITE ESTABELECIDO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL (Item 4.1.3 do RT 53/2016)**”.

Data venia o entendimento esposado pela 1ª Câmara consignado no **Parecer Prévio TC 96/2018**, cumpre a este Órgão Ministerial robustecer os elementos de convicção com o fito de subsidiar novo Parecer Prévio desta Corte, pela proposta de **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do gestor municipal.

3.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM INOBSERVÂNCIA AO LIMITE ESTABELECIDO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (Item 4.1.3 do RT 53/2016 e 3.1 da ITC 91/2017).

16 3.3 – DIFERENÇA ENTRE OS TOTAIS DE TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS E TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS NO BALANÇO FINANCEIRO CONSOLIDADO (Item 5.1.1 do RT 53/2016)

17 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)

18 3.7 – TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL (Item 9.1.1 do RT 53/2016)

19 3.1 – ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM INOBSERVÂNCIA AO LIMITE ESTABELECIDO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL (Item 4.1.3 do RT 53/2016)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

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:

Após análise dos fatos expostos, verifiquei que o ponto nodal que ensejou o descumprimento apontado neste tópico, nos remete a hipótese contida no artigo 4º, inciso III, da Lei Orçamentária Anual 1.330/2014 e artigo 22, caput, da Lei de Diretrizes Orçamentárias 1.242/2013, a saber:

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

[...]

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.

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.

Dirijo 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).

A CF/88, em seu Capítulo I, trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, onde o inciso I do art. 5º dispõe que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Nesse sentido, “o princípio da legalidade exterioriza a sujeição ou subordinação das pessoas, órgãos e entidades às prescrições emanadas pelo Legislativo” (BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada** – 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 117).



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

Resta claro, portanto, que não existiam créditos adicionais superiores aos autorizados pela Lei Orçamentária Anual 1.320/2014, apenas movimentações entre as fontes de recursos no mesmo elemento de despesa, atendendo o artigo 4º, inciso III, da Lei Orçamentária Anual 1.330/2014 e artigo 22, caput, da Lei de Diretrizes Orçamentárias 1.242/2013, não podendo seu valor ser computado para efeito de apuração ao limite de suplementação orçamentária, uma vez que as movimentações não são consideradas créditos adicionais. (grifo nosso)

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**:

Nessa fase processual – defesa oral – o gestor trouxe os seguintes argumentos:

[...]

Assim, fica esclarecido que não houve abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa, uma vez que as movimentações orçamentárias foram autorizadas pelo art. 22 da LDO, não podendo o seu valor ser computado para efeito de apuração de obediência ao limite de suplementação orçamentária autorizada, como bem dispõe o art. 22 da LDO, uma vez que as movimentações não se encaixam na

20 Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

[...]

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

figura de créditos adicionais, devendo ser, portanto afastado o indicativo de irregularidade.

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor nesta fase processual, **entendemos que não merece prosperar tal argumentação.** Explica-se.

O RT 53/2016 apontou que o município de São Mateus abriu créditos adicionais em desacordo com o limite estipulado na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na Constituição Federal. Considerando o disposto na LOA, o limite para a abertura de créditos adicionais seria de **R\$ 137.359.000,00** (cento e trinta e sete milhões e trezentos e cinquenta e nove mil reais), sendo que no período foram abertos **R\$ 141.048.353,89** (cento e quarenta e um milhões quarenta e oito mil trezentos e cinquenta e três reais e oitenta e nove centavos).

Em sua defesa, o gestor reiterou os argumentos apresentados em sede de defesa da peça inicial, bem como trouxe normativos da Corte de Contas do Estado de Minas Gerais, versando sobre transferências, remanejamentos e transposições (movimentações de crédito). Aduziu, por fim, que a situação constatada ocorrida no exercício de 2014 já aconteceu outras vezes sem que este Tribunal questionasse o procedimento adotado e, nesse sentido, invocou os princípios da segurança jurídica e da boa-fé para que se afastasse ou se mitigasse a irregularidade apontada.

Pois bem.

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.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

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.

Dito isto, é de suma importância, para efeitos do caso concreto, saber como se processa e se operacionaliza os institutos previstos no inciso VI do artigo 167.

Primeiramente, temos que o rol de exceções feito pelo constituinte no comando do artigo 165, § 8º da CRFB, é taxativo, ou seja, não se admite elementos estranhos na lei orçamentária que não sejam a autorização para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária.

Isso significa que os procedimentos relativos à transposição, remanejamento ou transferências previstas no artigo 167, VI, **só podem ser autorizados mediante lei específica**, não se prestando a esse papel a LOA e a LDO, muito embora o Supremo Tribunal Federal, com base em julgamento da ADIn 3.652, entendeu que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pode autorizar transposições, remanejamentos e transferências. Ressalte-se que a autorização contida no artigo 22 da LDO do município de São Mateus não cabe às espécies do artigo 167 da Constituição Federal.

De outra face, não se pode utilizar dos créditos adicionais – suplementar, especial ou extraordinário – para se promover remanejamento, transferências ou transposições. Essa afirmação é bastante relevante para o processo em análise, haja vista que as “movimentações de créditos” informados se assemelhavam aos créditos adicionais abertos no período.

Quanto às demais alegações de defesa (consulta do TCEMG, segurança jurídica e boa-fé), não vislumbramos razão ao gestor. A simples alegação de que nunca se questionou um determinado procedimento – contrário à Constituição, registre-se de passagem – não pode ser considerado como um posicionamento definitivo desta Corte de Contas que a qualquer tempo poderá rever suas decisões.

Assim e, considerando que não houve edição de lei específica que autorizasse remanejamentos, transposições ou transferências; **considerando a utilização de “movimentações de créditos” cuja natureza é típica de créditos adicionais**; considerando a extrapolação do limite para a abertura de créditos adicionais previstos na LOA; vimos não acolher as alegações de defesa trazidas em sede de sustentação oral, fato este que nos conduz a opinar pela **manutenção** da irregularidade apontada no **item 4.13 do RT 53/2016 e 3.1 da ITC 91/2017**. (grifo nosso)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

Diante dessa evidente divergência de compreensão, cabe ao recorrente robustecer os argumentos da Equipe Técnica com o fito de explanar e elucidar a irregularidade tratada no caso concreto.

Pois bem.

Como observado na decisão recorrida, embora o inciso III do artigo 4º, da Lei Orçamentária Anual nº 1.330/2014, bem como o *caput* do artigo 22, da Lei de Diretrizes Orçamentárias 1.242/2013, façam alusão à possibilidade de remanejar dotação de despesa sem que esta fique limitada pelos critérios do artigo 5º da referida LOA²¹, a resolução do problema do caso concreto não se extrai exclusivamente da referida legislação. Confira.

3.1.1 PRIMEIRO – Remanejamento De Dotação Orçamentária Não Se Confunde Com Abertura De Crédito Adicional

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 fato²², 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’.

21 Artigo 5º. Ficam ainda autorizados a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total da despesa autorizada em seus respectivos orçamentos, para reforço de dotações orçamentárias, utilizando como fontes de recursos as definidas no § 1º do artigo 43 da Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.camaraes.gov.br/legislacao/0/all/5>. Acesso em 19 de março de 2019.

22 ERRO DE FATO. Os embargos de declaração destinam-se a sanar imperfeições intrínsecas porventura existentes no julgado, em casos de obscuridade, contradição ou omissão, sendo inservíveis, portanto, à reapreciação da matéria examinada (art. 897-A da CLT e 1.022 do CPC/2015). No entanto, a jurisprudência admite, excepcionalmente, a utilização dos embargos de declaração para correção de defeitos decorrentes de **erro de fato, que ocorrem quando o julgador se equivoca acerca de fato relevante, podendo ensejar a modificação de sua decisão**. Precedentes. Verifica-se do exame dos autos que a parte está assistida por sindicato da categoria profissional, tendo juntado a credencial sindical. Constata-se, assim, o descuido do Regional ao não registrar a existência de credencial sindical nos autos, pelo que se evidencia o equívoco no julgamento proferido por esta Turma, que se deu com supedâneo em fato equivocadamente não considerado pelo TRT. Ante o exposto, acolho os embargos de declaração, conferindo efeito modificativo ao julgado, para restabelecer a sentença que deferiu ao reclamante o pagamento de honorários advocatícios no importe de 15% sobre o valor bruto a ele devido. Embargos de declaração acolhidos. (5ª Turma DEJT 23/11/2018 - 23/11/2018 EMBARGOS DECLARATORIOS RECURSO DE REVISTA ED-RR 201985520155040015 (TST) Breno Medeiros, grifo nosso)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

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. (grifo nosso)

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. (grifo nosso)

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.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

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

23 A referência correta seria do inciso VI, da Carta Maior.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

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. (grifo nosso)²⁴

Portanto, a conclusão objetiva alcançada se dá no sentido de que a LDO²⁵ e a LOA²⁶ 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*:

24 FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos**. Revista do TCU 106. 2005. p. 29 e 33. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/578/640>. Acesso em 19 de março de 2019.

25 Lei de Diretrizes Orçamentárias 1.242/2013:

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.

26 Lei Orçamentária Anual 1.330/2014: Art. 4 Ficam os Chefes dos Poderes Legislativo e Executivo, os termos da legislação vigente e nos limites de suas respectivas competências, autorizados a:

[...]

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.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

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 LOA²⁷municipal – Lei nº 1.330/2014.

3.1.2 SEGUNDO – LDO e LOA Não São Veículos Introdutores De Normas Hábeis Para Tratar De Remanejamento De Dotação Orçamentária

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.

²⁷ Artigo 5º. Ficam ainda autorizados a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total da despesa autorizada em seus respectivos orçamentos, para reforço de dotações orçamentárias, utilizando como fontes de recursos as definidas no § 1º do artigo 43 da Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.camarasaomateus.es.gov.br/legislacao/0/all/5>. Acesso em 19 de março de 2019.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

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, § 2º²⁸, 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;

28 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

(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



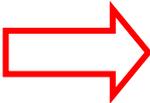
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

em R\$ 3.689.353,89 o limite de abertura de créditos adicionais suplementares autorizados pela LOA conforme demonstrado na tabela a seguir:

Limite autorizado na LOA (50% de 274.718.000) (I)	Créditos adicionais	
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 4.320/1964, art. 42.	Avaliar se os créditos adicionais (suplementares ou especiais) autorizados por lei foram abertos mediante edição de decreto executivo.	SIM
	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 d

a República. (grifo nosso)

Ante o exposto, *data venia* 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



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

(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.

3.2 DA NATUREZA CONSTITUCIONAL TÉCNICO-JURÍDICA DO PARECER PRÉVIO E DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PARLAMENTO NO SEU JULGAMENTO

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)²⁹

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)³⁰

29 Trecho do Parecer Prévio 96/2018:

II.4.2 Diferença entre os totais de Transferências Recebidas e Transferências Concedidas no Balanço Financeiro Consolidado (item 5.1.1 do RT 53/2016 e 3.3 da ITC 91/2017).

Base normativa: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64.

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.

30 Trecho do Parecer Prévio 96/2018:

II.4.3 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 e 3.6 da ITC 91/2017).

Base normativa: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, aprovada pela Resolução CFC 1.133/2008; e artigo 50, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF).

[...]

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.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

3.7 – TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO

ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL (Item 9.1.1 do RT 53/2016)³¹ (grifo nosso)

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 70³², 71, inciso I³³, 75³⁴ 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.

³¹ Trecho do Parecer Prévio 96/2018:

II.4.4 Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional (item 9.1.1 do RT 53/2016 e 3.7 da ITC 91/2017).

Base normativa: Art. 29-A, inciso II da CF/1988.

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.

³² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

³³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

³⁴ Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

§ 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**³⁵ 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. (grifo nosso)

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

³⁵ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4352126&numeroProcesso=729744&classeProcesso=RE&numeroTema=157>. Acesso em 18 de março de 2019.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

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.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

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.

Assim, necessária a emissão de nova conclusão do Parecer Prévio, nos moldes abaixo delineados.

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 forma dos artigos 152, I³⁷ e 164³⁸ da Lei Complementar nº. 621/2012, pugnando-se pela reforma do **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, III³⁹, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III⁴⁰ do RITCEES, ante a necessidade de reconhecimento das irregularidades tratadas nos **itens 3.1⁴¹, 3.3⁴²**,

36 **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

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

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

38 **Art. 164.** De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, **cabem 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.

Parágrafo único. Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser dado prosseguimento a execução das decisões. (grifou-se)

39 **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.

40 **Art. 132.** A emissão do parecer prévio sobre as contas dos governos estadual ou municipal 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.

41 3.1 – ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM INOBSERVÂNCIA AO LIMITE ESTABELECIDO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL (Item 4.1.3 do RT 53/2016)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 3ª Procuradoria Especial de Contas

3.6⁴³ e 3.7⁴⁴ da Instrução Técnica Conclusiva - ITC 91/2017, nos termos expostos na fundamentação.

4.2 Na forma do art. 156 da LC nº. 621/2012⁴⁵ seja o Gestor notificado para, desejando, apresentar contrarrazões ao presente Recurso ou, caso contrário, ver-se processar.

Vitória, 27 de março de 2019

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas

42 3.3 – DIFERENÇA ENTRE OS TOTAIS DE TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS E TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS NO BALANÇO FINANCEIRO CONSOLIDADO (Item 5.1.1 do RT 53/2016)

43 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)

44 3.7 – TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL (Item 9.1.1 do RT 53/2016)

45 **Art. 156.** Nos recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é assegurado o contraditório, mediante a concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável ou do interessado.