



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
— ESTADO DO —
ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tce.es.gov.br
Identificador: 1C48A-07536-2C446



Procuradoria-Geral de Contas

Parecer do Ministério Público de Contas 06289/2019-9

Processos: 10129/2019-1, 05179/2017-1

Classificação: Recurso de Reconsideração

Criação: 10/12/2019 18:48

Origem: GAPGC - Gabinete do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal

Egrégio Tribunal,
Eminentes Conselheiros,

Veio o feito ao Ministério Público de Contas em razão do pedido de vista aduzido na 41ª Sessão Ordinária do Plenário, realizada no dia 26/11/2019, com o fito de proceder a uma análise mais acurada dos termos do voto proferido pelo eminente Relator.

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto por **Eduardo Stuhr e Arcílio Agner** em face do Parecer Prévio 17/2019 – Primeira Câmara, exarado nos autos do Processo TC 5179/2017, que recomendou a **REJEIÇÃO** das contas da Prefeitura de Santa Maria de Jetibá, relativa ao exercício financeiro de 2016.

Instada a se manifestar, a unidade técnica especializada, por meio da Instrução Técnica de Recurso – ITR 00229/2019-6, opinou pelo conhecimento e, no mérito, pelo **não provimento do Recurso de Reconsideração**, sugestão que foi encampada, *in totum*, pelo *Parquet* de Contas.

Ato contínuo, o Conselheiro Relator, divergindo do corpo técnico e do Ministério Público de Contas, conheceu do Recurso de Reconsideração para, no mérito, dar-lhe parcial provimento a fim de emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a aprovação com ressalvas das contas da Prefeitura de Santa Maria de Jetibá, relativa ao exercício financeiro de 2016.

Pois bem.

Restou apurado pela unidade técnica, **no item 2.2 da ITC 3283/2018-8** (Processo TC-5179/2017, referente à Prestação de Contas Anual de Prefeito), que houve abertura de créditos adicionais suplementares em montante superior ao autorizado em lei orçamentária municipal, especificamente, art. 6º da LOA – Lei Municipal n. 1821/2015, *verbis*:

[...]

Art. 6º. Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei n. 4.320/1964, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o

valor correspondente a 40% (quarenta por cento) dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:

- I – anulação parcial ou total de dotações;
- II – Incorporações de *superávit* e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço do exercício anterior;
- III – excesso de arrecadação em bases constantes.

Parágrafo Único. Excluem-se da base de cálculo do limite a que se refere o *caput* deste artigo os valores correspondentes à amortização e encargos da dívida e às despesas financiadas com operações de crédito contratadas e a contratar. - (grifei e negritei).

O Conselheiro Relator não refutou a real ocorrência da infração (Abertura de créditos adicionais em montante superior ao autorizado em lei), de outro modo, concordou com os argumentos levantados pela unidade técnica e Ministério Público de Contas, conforme assinalado na seguinte passagem do r. voto proferido, a saber:

[...]

Acompanho o corpo técnico e o MPC para entender que houve irregularidades na abertura dos créditos adicionais suplementares.

Todavia, considero que no presente caso tal irregularidade, por si só, não macula as contas de governo do Município. – (grifei e negritei).

Contudo, o Exmº Conselheiro Relator ponderou que o Tribunal de Contas ao emitir o Parecer Prévio sobre as contas de governo não deve concentrar sua análise apenas quanto à verificação do cumprimento ou descumprimento de preceito legal, de outro modo, argumentou que ao identificar desvios legais, cabe à Corte de Contas avaliar a sua relevância e materialidade, bem como o poder de afetação dessa irregularidade nas finanças públicas municipais.

Argumentou que, no caso concreto, embora constatada a irregularidade, o total de créditos adicionais abertos sem autorização do legislativo representa 4,5% da dotação inicial, não sendo capaz de impactar na gestão financeira e fiscal da municipalidade, que obedeceu rigorosamente às previsões de limites legais e constitucionais, não vislumbrando, portanto, desequilíbrio na gestão orçamentária-financeira.

Nesse sentido, muito embora a irregularidade permaneça, destacou que a recomendação de rejeição das contas se mostra desproporcional e sem razoabilidade se considerado todos os aspectos da gestão municipal no exercício de 2016, motivo pelo qual acolheu os argumentos recursais para reformar o r. Parecer Prévio recorrido, passando então a recomendar ao Legislativo Municipal a aprovação com ressalvas das contas do Chefe do Poder Executivo municipal.

Embora se busque uma análise global das finanças municipais, analisando todos os aspectos da gestão, não se pode perder de vista, como bem destacou no voto, que os desvios legais devem ser avaliados com base em sua relevância e materialidade, sob pena de se restringir o olhar apenas para o todo, deixando que o exame das contas padeça de “miopia fiscal”, fenômeno que recentemente conduziu quase que a totalidade dos entes federativos a uma crise fiscal sem precedentes.

Nesse contexto, a análise global das contas não pode ser utilizada como argumento para o fim de acomodar graves infrações à norma, as quais mesmo sendo identificadas isoladamente, são nocivas ao ponto de afetar o equilíbrio das contas públicas sob o aspecto estrutural.

Não se pode criar uma aversão ao fenômeno jurídico e às condicionantes legais como sendo esse o vilão e principal responsável por impedir uma gestão pública eficiente e de mentalidade experimental e inovadora.

É preciso destacar que a política fiscal não pode ser resumida apenas ao caráter meramente econômico, de outro modo, sem diminuir a importância do aspecto econômico que permeia toda a política fiscal, o tema precisa ser visto também sob seu aspecto jurídico, principalmente no que tange aos regramentos definidos pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelas normas orçamentárias.

O princípio da legalidade, tratando-se de gestão fiscal e orçamentária, não pode ser reduzido apenas a mero tecnicismo ou formalismo legal, pois tal princípio assume papel crucial no Estado Democrático de Direito, sendo compreendido como o conjunto de regras fiscais que refletem a decisão do poder político eleito pelo povo.

Assim, sob o aspecto orçamentário-financeiro o princípio da legalidade não pode ser reduzido a um mero coadjuvante, pois as normas orçamentárias e financeiras assumem o papel de conformar a gestão fiscal, evitando, assim, a prática de condutas irresponsáveis e o manejo de recursos públicos sem controle parlamentar. É mister esclarecer que a autorização de despesas por meio das normas orçamentárias presta-se, também, como mecanismos de controle popular.

Nesse sentido, merece registro o seguinte trecho das considerações finais do parecer prévio sobre o exame das contas presidenciais do exercício de 2014, segundo o qual consignou o Ministro Relator do TCU, *in verbis*:

[...]

Revelou-se o desprestígio que o Poder Executivo devotou ao Congresso Nacional, não somente ao adotar medidas ao arrepio da vigente Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também ao promover, por exemplo, a abertura de créditos suplementares sem a prévia autorização legislativa, desmerecendo o papel preponderante que exerce o Poder Legislativo no harmônico concerto entre os Poderes da República, princípio fundamental da Nação, e descumprindo mandamento expreso da atual Constituição da República.

Ademais, não merece acolhimento a tese de que as contas devem ser analisadas sob o aspecto global da gestão, situação que acaba por acomodar infração de elevadíssima relevância e gravidade.

Aliás, a prática de grave infração à norma legal é bastante, de *per si*, sem qualquer outra condicionante, para a rejeição das contas, consoante art. 80, III, da LC n. 621/12, segundo o qual a emissão do parecer prévio será "pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial."

Em que pese não transparecer à primeira vista a sua relevância e materialidade, a irregularidade em análise revela-se em verdadeira manobra ilícita com intuito de comprometer a transparência orçamentária.

Nesse sentido, ressaltando o prejuízo decorrente desta infração quanto ao seu aspecto prático, vale veicular trecho do Parecer da Comissão Especial do *Impeachment* do Senado Federal que concluiu pela procedência da denúncia em face da Presidência da República em face da abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional, *verbis*:

[...]

Quando se amplia o total das dotações orçamentárias sem receitas globais correspondentes, **maior se torna a margem de incerteza do orçamento, pois menos a sociedade saberá sobre o que o governo efetivamente pretende executar do orçamento aprovado.**

Menor se torna, por consequência, o grau de clareza e transparência sobre as ações planejadas de governo. Quais despesas serão executadas? Em que medida? Quais políticas públicas deixariam de ser executadas em razão do contingenciamento? Indagações inquietantes como essas são tão mais relevantes quanto maior for a indisciplina no plano das autorizações orçamentárias. – Grifei e negritei.

Ademais, devem-se destacar que o aumento proposital e unilateral de despesa por parte do Executivo Municipal, constante na abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa, ocorreu no exercício de 2016, justamente em ano eleitoral em âmbito municipal, o que exige uma análise ainda mais cuidadosa e criteriosa por parte dessa Corte de Contas.

Nesse contexto, para que as normas financeiras e orçamentárias sejam efetivamente cumpridas, o ordenamento jurídico prevê a aplicação de sanções em face do seu descumprimento, situação que enfatiza o grau de importância do bem jurídico a ser tutelado, assim como evidencia a gravidade da conduta que decorre da abertura de crédito adicional sem prévia autorização legislativa.

Na espécie, vê-se que a realização de despesas, derivadas de abertura de créditos adicionais, reveste-se em ato **praticado com grave infração à Constituição Federal[1], à Lei das Finanças Públicas[2] e à Lei de Direito Financeiro[3]**, encontra-se, ainda, tipificada como **crime de responsabilidade** do Prefeito, nos termos do art. 1º, inciso V, do DL n. 201/1967[4], o que, indubitavelmente, enseja a emissão de Parecer Prévio recomendando-se ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do Executivo Municipal, em expressa consonância ao conteúdo do art. 80, inciso III, da LCE n. 621/2012.

Cumpre destacar que a irregularidade em apreço denota a gravidade dos fatos praticados, uma vez que deles decorrem verdadeira supressão do papel desenhado ao Legislativo Municipal pela Constituição Federal, qual seja a nobre atribuição de autorizador das despesas públicas.

Desse modo, tem-se que a infração identificada na prestação de contas evidencia a gravidade dos fatos quanto aos aspectos de sua relevância e materialidade, pois não se revestem de meras formalidades contábeis, mas sim, em verdadeiro atentado à Constituição da República e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, vale destacar o seguinte trecho do Relatório da Comissão Especial do *Impeachment* do Senado Federal, *verbis*:

[...]

Estamos diante de denúncia centrada em indícios de irregularidades que, por sua natureza e gravidade, têm o potencial de desestabilizar o próprio regime de responsabilidade fiscal do País. – (grifei e negritei).

Revela-se evidente que a abertura de créditos suplementares sem autorização legal configura ato unilateral do Poder Executivo sem amparo no ordenamento jurídico e, por consequência, coloca em risco não só o sistema orçamentário e financeiro, bem como a higidez do sistema constitucional de freios e contrapesos entre os Poderes da República.

Com efeito, a prática de tal irregularidade sujeita o Chefe do Poder Executivo Municipal ao processo de *impeachment*, com fundamento no artigo 10 da LRF e arts. 1º, inciso XVII, e 4º, inciso VI e VII, do Decreto-lei n. 201/1967, *verbis*:

[...]

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

XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; [\(Incluído pela Lei 10.028, de 2000\)](#)

[...]

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro,

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

Vale rememorar situação recentemente ocorrida no cenário federal em que a Presidente da República sofreu processo de *impeachment* por fatos análogos aos verificados nesta prestação de contas, *verbis*:

(...) denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item II); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3). – Grifei e negritei.

Ademais, na ocasião do processo de *impeachment* em desfavor da Presidente do Brasil pela suposta abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional, a defesa apresentou argumentos semelhantes aos que constam do Voto proferido pelo Conselheiro Relator^[5]. Naquela oportunidade, a defesa buscava minimizar a gravidade das irregularidades apontadas, com a intenção de que o Tribunal de Contas da União emitisse Parecer Prévio pela regularidade com ressalvas.

Não se pode desconsiderar os **riscos institucionais decorrentes dos efeitos da decisão que vier a ser proferida neste processo**, pois ao prevalecer os argumentos preconizados no voto, corre-se o risco de um reducionismo sem qualquer medida, de modo que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo irá sempre concluir que qualquer infringência às disposições orçamentárias, quando isoladamente consideradas, nunca será capaz de comprometer a gestão financeira municipal.

Constata-se, assim, que tal raciocínio tornaria letra morta a regra segundo o qual o orçamento público verifica-se como peça de controle aprovada pelo Legislativo, reduzindo o orçamento a uma mera instância formal, possuindo o Chefe do Poder Executivo total discricionariedade para realização de gasto público, ou seja, o papel do orçamento público estaria reduzido a um mero indicativo de gasto proposto pelo Legislativo, a qual o Poder Executivo poderia proceder alterações de maneira unilateral.

Mais uma vez, de grande pertinência o seguinte trecho do Relatório da Comissão Especial do *Impeachment* do Senado Federal, *verbis*:

[...]

Qualquer iniciativa tendente a desvirtuar o instituto orçamentário não é algo pequeno. É fato gravíssimo! Trata-se de flagrante desprezo ao papel do controle legislativo e democrático da gestão do dinheiro público.

Tal como consignado pelo eminente Ministro Carlos Ayres Britto, “a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico, logo abaixo da Constituição” (STF, ADI

4048, decisão de 14/05/2008).

A ideia de orçamento público está não apenas intrinsecamente ligada à ideia de democracia, como também à de república – *res publica* – gestão da coisa pública, cuja gênese se fundamenta justamente no controle dos abusos do rei, no contexto do absolutismo estatal. O orçamento público não é somente um instrumento gerencial de planejamento do Poder Executivo; é antes um documento histórico de controle parlamentar, de imposição de limite de gastos aos governantes. É peça-chave do sistema de freios e contrapesos que acompanha a tripartição funcional-orgânica do Poder.

As autorizações de despesas, por princípio histórico, são os limites de gasto público por excelência, jamais meros indicativos. Como bem informa Ricardo Lobo Torres (O Orçamento na Constituição, Renovar, 1995, p. 36):

Pertence, pois, à temática das relações entre ética e orçamento a questão das escolhas trágicas. A lei orçamentária anual é o instrumento que sintetiza as políticas e opta entre as suas diversas possibilidades. Depois que se esgotou a ideologia da inesgotabilidade dos recursos públicos, [...] e que se reascendeu a convicção de que a escassez deve ser considerada não só nos cálculos da economia nacional mas também nos do orçamento, transferiram-se para as alocações anuais de verbas as decisões básicas das políticas sociais.

O orçamento público, enfim, deve ser peça de ação, e não peça de ficção.

Do ponto de vista republicano, em resumo, é flagrantemente contrária ao interesse público a inaplicabilidade da restrição fiscal no plano das autorizações orçamentárias quando da abertura de créditos adicionais, tal como defende a denunciada.

Não deveria o orçamento público prometer mais do que pode entregar. Dada a escassez de recursos arrecadáveis e a necessidade de preservação do equilíbrio das contas públicas, espera-se que o orçamento seja elaborado, aprovado e modificado sempre de modo responsável, de tal sorte que as diversas pressões por gastos públicos se sujeitem às limitações e metas fiscais do Estado.

Se a restrição fiscal for relaxada após a aprovação da lei orçamentária, a ponto de não mais ser aplicada ao plano das autorizações, abre-se visível espaço para a irresponsabilidade fiscal, na medida em que passaria a ser possível prometer mais do que o financeiramente disponível, ainda que em cenário econômico recessivo. – Grifei e negritei.

Por esse motivo, a abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legal fere a vontade popular soberana expressa na Lei Orçamentária Anual (LOA), desvirtuando os programas de governo aprovados pelos representantes do povo e configurando-se como prática não admitida no Estado Democrático de Direito.

Com efeito, é inaceitável agasalhar essa grave irregularidade, pois permite-se ao chefe do Poder Executivo desconsiderar o texto aprovado pelo Legislativo Municipal e passe a executar o orçamento público segundo a sua própria vontade, ignorando-se o orçamento detalhado e especificado, aprovado pelo Legislativo Municipal e fruto de consenso entre os representantes do povo.

Por todo o exposto, a abertura de créditos adicionais em montante superior ao autorizado em lei, com infringência os arts. 7º e 42 da Lei n. 4.320/64 c/c art. 167, inciso V e VII, da CF/88 e art. 6º da LOA - Lei Municipal n. 1821/2015, **constitui infração grave e insanável que deve levar à rejeição das contas.**

Vitória, 10 de dezembro de 2019.

LUCIANO VIEIRA
Procurador-Geral

Ministério Público de Contas

[1] **Art. 167.** São vedados: [...] **VII** - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

[2] **Art. 5º** O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...] **§ 4º** É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

[3] **Art. 7º** A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para: **I** - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

[4] **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;

[5] A denunciada apresentou defesa escrita elencando, em síntese, os seguintes argumentos:

(...)

1 - a suplementação, frente ao maior contingenciamento da história, não afeta o atingimento da meta fiscal;

2 - não houve lesão ao bem jurídico tutelado, eis que a execução foi inferior aos limites aprovados na LOA;

3 - não há que se falar em dolo da Presidente, dada a cadeia complexa de atos e a boa-fé;

4 - a gestão fiscal em 2015 foi responsável, pois promoveu-se o maior contingenciamento da história, sem que houvesse possibilidade de impacto sobre a meta fiscal;

5 - a conclusão da junta pericial é equivocada de que os decretos de suplementação em exame poderiam ter sido abertos de forma a ter impacto fiscal neutro, ou seja, à conta de anulação de despesas primárias;