

**PARECER PRÉVIO**

**NOTIFICAÇÃO** do conteúdo dispositivo dos Pareceres Prévios, nos termos do artigo 66, parágrafo único, da Lei Complementar nº 621/2012, encontrando-se os autos disponíveis na Secretaria Geral das Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. O inteiro teor dos Pareceres Prévios se encontra disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

**PARECER PRÉVIO TC-023/2017 – SEGUNDA CÂMARA**

**PROCESSO** - TC-3750/2015 (APENSOS: 887/2014 E 888/2014)

**JURISDICIONADO** - PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÚMA

**ASSUNTO** - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

**RESPONSÁVEL** - SAMUEL ZUQUI

**EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2014 – APROVAÇÃO COM RESSALVA – DETERMINAÇÃO – ARQUIVAR.**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL:**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de **Prestação de Contas Anual** do **Município de Piúma**, referente ao exercício financeiro de **2014**, sob a responsabilidade do Sr. **Samuel Zuqui**.

De acordo com o **Relatório Técnico Contábil nº 79/2016**, às fls. 599/152, constatou-se a tempestividade da apresentação destas contas, a teor do estabelecido pela Resolução TC nº 261/13 e nos termos da Lei Federal nº 4.320/64.

Em **Instrução Técnica Inicial nº 147/2016**, à fl.153, a 4ª SCE sugeriu a **citação** do responsável para apresentação de justificativas face às inconsistências apontadas na análise contábil.

Devidamente citado, o responsável encaminhou justificativas e documentos, constantes às fls. 162/209.

Instada a se manifestar, a Secex/Contas, após análise dos documentos apresentados e das justificativas do responsável, através da **Instrução Técnica Conclusiva nº 1788/2016**, às fls. 216/239, opinou pela emissão de **Parecer Prévio** pela **Rejeição** das contas do Município de Piúma, relativamente ao exercício de 2014, assim se manifestando:

*"Por todo o exposto, e diante do preceituado no art. 319, §1º, IV2 da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando por:*

*· Preliminarmente, negar a exequibilidade ao artigo 6º, parágrafo único, da Lei Orçamentária Anual, instaurando-se o incidente de inconstitucionalidade, conforme descrito pelo item 2 desta ITC, nos termos dos artigos 1º, XXXV, 176 e seguintes, da Lei Complementar 621/2012;*

*· Emissão de PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Piúma, recomendando a REJEIÇÃO das contas do Sr. Samuel Zuqui, Prefeito Municipal durante o exercício de 2014, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/20123 ; e do art. 132, inciso III, do Regimento Interno (Resolução TC 261/20134 ).*

O **Ministério Público de Contas**, através do **Parecer nº 1406/2017**, de fls. 247/251, da lavra do procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, **acolheu na íntegra** a manifestação técnica, opinando pela rejeição das contas.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

Trata-se de **Prestação de Contas Anual** do Município de Piúma referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Samuel Zuqui.

Registre-se que sob o aspecto técnico-contábil, após análise dos documentos e justificativas apresentadas, constatou a unidade técnica, por meio de Relatório Técnico Contábil de fls. 116/152, que:

A Execução Financeira apresentou um saldo total consolidado de R\$ 75.669.759,48;

O Resultado das variações patrimoniais quantitativas refletiu positivamente no patrimônio do Município de Piúma;

Despesas com Pessoal total consolidado com o Poder Executivo e o Poder Legislativo atingiram 47,61% da receita corrente líquida, sendo cumprido o limite legal de 60%;

A Dívida Consolidada Líquida não extrapolou o limite previsto (120% da receita corrente líquida), estando em consonância com a legislação vigente;

De acordo com os demonstrativos encaminhados, não foram extrapolados no exercício os limites de contratação de operação de créditos previstos em Resolução do Senado Federal (16% e 7% Receita Corrente Líquida) e no art. 167 da Constituição da República, bem como, não houve concessão de garantias ou recebimento de contra garantias;

De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do município, aprovadas para o exercício sob análise, constatou-se a inexistência de previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita;

O Município aplicou 33,55% na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino, cumprindo o limite mínimo constitucional de 25%;

O Município aplicou 24,97% em Ações e Serviços Públicos de Saúde, cumprindo o limite mínimo constitucional de 15%;

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB emitiu posicionamento pela aprovação das contas do Município de Piúma;

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social da Saúde emitiu posicionamento pela aprovação das contas do Município de Piúma dos 3 quadrimestres de 2014.

Lado outro, constatou as seguintes **irregularidades**:

Abertura de Créditos Adicionais sem Autorização legislativa;

Inconsistência no valor do Superávit Financeiro demonstrado no Balanço Patrimonial;

Transferências de Recursos ao Poder Legislativo acima do limite determinado pela Constituição federal.

Após análise de justificativas e documentos, a equipe técnica sugere a permanência da irregularidade referente à **Abertura de Créditos Adicionais sem Autorização legislativa**, afastando as demais irregularidades, o que, nesta oportunidade, acompanho o entendimento técnico e ministerial, fazendo parte integrante deste voto em relação às irregularidades saneadas.

Lado outro, passo a me posicionar em relação à irregularidade remanescente.

**PRELIMINAR DE INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Faço registrar que foi arguida a preliminar de inconstitucionalidade pela unidade técnica em desfavor da Lei Orçamentária Anual, Lei Municipal nº 1971/2013, alterada pelas Leis Municipais nºs 1.980/2014 e 2.036/2014.

Inicialmente, a unidade técnica arguiu a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei 1.980/2014, que autorizava o percentual de 50% para abertura de créditos suplementares e especiais, excluindo-se deste limite os Créditos Suplementares decorrentes de superávit financeiro e transposição, remanejamento ou transferências de recursos de um mesmo projeto/atividade/operação especial, em razão de contrariar o artigo 167, incisos V e VI, da Constituição federal.

Ao emitir posicionamento conclusivo, a unidade técnica, acompanhando o entendimento do STF pela constitucionalidade de previsão de Lei de Diretrizes Orçamentárias autorizar transposições, remanejamentos e transferências, contudo ressalva que, de acordo com o artigo 167, inciso VII, da CF é vedada a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Compulsando os autos, observo que o Responsável foi citado para manifestar acerca da possível inconstitucionalidade das leis susos mencionadas, referentes aos incisos V e VI do artigo 167 da Constituição Federal; e, de outra banda, a unidade técnica indica o inciso VII como inconstitucional, não havendo ciência e, via de consequência, manifestação do responsável quanto a esta possível inconstitucionalidade, ferindo o direito da ampla defesa e do contraditório.

Diga-se, de passagem, que atualmente esta Corte de Contas vem promovendo a notificação do Município através de sua Procuradoria para manifestar acerca da legalidade da lei passível de inconstitucionalidade.

Não obstante, a situação que se discute nos presentes autos foi objeto de questionamento junto à Prestação de Contas Anual do Município de Linhares no exercício de 2011, Processo TC 1871/2012, sendo reconhecido o incidente de inconstitucionalidade, porém afastada irregularidade, e, consequentemente, determinado junto ao Parecer Prévio TC 035/2014 àquela municipalidade, que:

*"Por ocasião da formulação da LOA, não inclui autorização para créditos adicionais ilimitados, em observância ao art. 167, inciso VII, e artigo 165, § 8º, da CRB/88, e à vedação contida no § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000".*

Aduz o parágrafo único do artigo 949 do novo CPC que:

*"Art. 949. Se a arguição for:*

*..*

*...*

*Parágrafo único: Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário ou ao órgão especial a arguição de inconstitucionalidade quando já houve pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão".*

O Regimento Interno desta Corte de Contas, nos mesmos moldes do código de ritos, estabelece em seu artigo 178 que:

*"A Câmara não submeterá a arguição de inconstitucionalidade ao Plenário, quando há houver o pronunciamento deste ou do Supremo Tribunal de Federal sobre a questão".*

Nessa linha de intelecção, levando em consideração o breve relato acima, e destacando que, para melhor celeridade processual e melhor eficiência do Tribunal de Contas do Espírito Santo, penso, neste caso concreto, que se faz desnecessária a remessa da matéria ao Plenário desta Casa, por entender prejudicada sua análise ante a ausência de contraditório e ampla defesa, ressaltando que já existe manifestação

plenária em matéria semelhante.

Passo a examinar a única irregularidade imputada ao responsável:

#### **ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA**

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

Após justificativas apresentadas pelo Responsável, aduziu a unidade técnica que: *com base no histórico de modificações do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual, identificou-se alteração do percentual limite para abertura de créditos suplementares e exclusões de fontes de recursos do limite estabelecido para suplementação. Inicialmente, consta autorização para abertura de créditos suplementares no limite de 15% (quinze por cento) do valor total do orçamento, posteriormente alterado pela Lei Municipal 1.980/2014, em 13 de fevereiro de 2014, aumentando-o para 50% (cinquenta por cento). Além disso, houve inclusão de "parágrafo único" para a exclusão do superávit financeiro do exercício anterior no limite estabelecido. Posteriormente, com a publicação da Lei Municipal 2.036/2014, de 30 de dezembro de 2014, alterou-se a alínea "a" do parágrafo único para excluir-se o excesso de arrecadação apurado no exercício de 2014 do limite estabelecido para a abertura de créditos suplementares.*

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

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

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

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

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

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

Nessa linha de intelecção, compete ao julgador analisar caso a caso, no sentido de verificar, numa visão geral, se o bem comum representado pelo interesse público foi devidamente atingido, não menosprezando, digo de passagem, aos comandos legais existentes que, em sua realidade, visam coibir gestão financeira inadequada para evitar prejuízos. É papel desta Corte de Contas avaliar a conformidade e o desempenho dos gestores responsáveis pela apresentação da prestação de contas com base em um conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente, sempre levando em conta os indicadores de avaliação, como verificar a ocorrência de eventos indesejáveis (falhas e/ou irregularidades); gestão dos recursos públicos; avaliação de aplicação em projetos e programas direcionados à população; eficácia, eficiência e efetividade da gestão visando minimizar riscos e evitar falhas e/ou irregularidades, dentre outras situação que visam atingir o bem comum.

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

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

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

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

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

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

#### **III – CONCLUSÃO:**

Diante do exposto, divergindo do posicionamento do corpo técnico e ministerial, **VOTO** pela emissão de **Parecer Prévio** pela **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da Prestação de Contas Anual do **Município de Piúma**, referente ao **exercício de 2014**, sob a responsabilidade do **Sr. Samuel Zuqui**, a ser encaminhado ao Poder Legislativo municipal. **VOTO** para **DETERMINAR** ao atual gestor do Município de Piúma que, por ocasião da formulação da LOA, não inclua autorização para créditos adicionais ilimitados, em observância ao art. 167, inciso VII, e artigo 165, § 8º, da CRB/88, e à vedação contida no § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000. Após trânsito em Julgado, **arquite-se**.

#### **PARECER PRÉVIO**

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

**1. Aprovar com ressalva** a Prestação de Contas Anual do Município de Piúma, referente ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor Samuel Zuqui, a ser encaminhado ao Poder Legislativo municipal;

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

**3. Arquivar** os autos após trânsito em julgado.

#### **Composição**

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

Sala das Sessões, 26 de abril de 2017.

**CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**  
Presidente

**CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL**  
Relator

**CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER**

Fui presente:

**PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA**

Em substituição ao procurador-geral  
**EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO**  
Secretário-adjunto das sessões