

Parecer da Comissão de Administração Financeira e Orçamentária

Excelentíssimo Sr. Presidente, da Câmara de Vereadores do Município de Pouso Alegre – Minas Gerais.

Pouso Alegre, 28 de fevereiro de 2020

A Comissão de Administração Financeira e Orçamentária vem exarar parecer acerca da Prestação de Contas realizada pelo Município de Pouso Alegre — referente ao ano de exercício de 2013 - Prefeito Agnaldo Perugini, sendo que esta comissão se limita a tratar dos aspectos legais e dos documentos constantes dos autos. O processo tramitou no TCEMG, sob o ne 912.660, tendo a Corte de Contas emitido, por maioria, parecer pela aprovação das contas.

Nos termos da legislação, compete ao Tribunal de Contas, em auxílio ao controle externo a cargo da Câmara de Vereadores, emitir parecer prévio sobre as contas anuais, *in verbis*:

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;
julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

E ainda a Lei Orgânica Municipal:

Art. 40. Compete privativamente à Câmara, dentre outros itens:

XII - tomar e julgar as contas da Mesa Diretora e as do Prefeito, com base em parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, no prazo de sessenta dias de seu recebimento

O protocolo do ofício, da Egrégia Corte de Contas, nesta Casa de Leis foi em 03/12/2019. Após a aprovação em plenário o Decreto Legislativo, deverá ser encaminhado para publicação, a fim de que produza eficácia. Assim, o prazo para final se exaurirá em 02/04/2020, salvo melhor juízo. E somente após encaminhado ao TCE —MG.

DO PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Colhe-se do procedimento de prestação de contas do exercício 2013 que, conforme relatado pela Conselheira Relatora (fls. 151):

“Trata-se da Prestação de Contas do Executivo de Pouso Alegre referente ao exercício de 2013, de responsabilidade do Prefeito Agnaldo Perugini, submetida, nos termos regimentais, à Unidade Técnica competente, que examinou as contas à luz da Resolução nº 04/2009 e apontou no relatório às fls. 09 a 56 que foram abertos créditos suplementares sem cobertura legal e créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis, contrariando os arts. 42 e 43, da Lei 4.320/64.

Em face desses apontamentos, foi determinada, à fls. 57, a citação do Prefeito à época e a intimação do Sr. Marcelo Abolafio Lopez, responsável pelo Controle Interno, que apresentaram os documentos acostados às fls. 66 a 93.

A Unidade Técnica examinou a documentação e informou no relatório às fls. 95 a 139 que não foram sanadas as irregularidades.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou às fls. 140 a 149 pela emissão de parecer prévio pela rejeição de contas e pela ilegitimidade passiva do controlador interno”.

O então Prefeito juntou novos documentos às fls. 155/386, tendo sido determinando pela Relatoria nova remessa à Unidade Técnica, que ratificou sua manifestação anterior, no sentido de que as irregularidades não foram sanadas.

Renovada vista ao Ministério Público de Contas para parecer sobre os novos documentos juntados, o *parquet* reiterou seu entendimento pela rejeição das contas.



Em deliberação, a Primeira Câmara do Tribunal de Contas emitiu parecer pela aprovação das contas, vencido o Conselheiro Cláudio Terrão.

O Ministério Público de Contas interpôs Pedido de Reexame, ao qual foi negado provimento, vencido o Relator, Conselheiro Sebastião Helvécio.

DA ANÁLISE DAS CONTAS

Conforme já apontado, o Tribunal de Contas tem, por força de previsão constitucional, competência auxiliar para o julgamento das contas do Executivo pelo Legislativo.

Pela análise dos autos da prestação de contas, a primeira conclusão que emerge cristalina é que **é fato incontroverso que o então prefeito abriu créditos suplementares sem autorização legislativa**. Ao deliberar sobre as consequências legais dessa abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa, duas teses se contrapuseram no Tribunal de Contas.

Essa controvérsia foi bem sintetizada pelo voto do Conselheiro Sebastião Helvécio na decisão do Pedido de Reexame:

“Embora a unidade técnica tenha registrado, no processo de prestação de contas, a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$ 33.325.098,82 e de créditos especiais sem recursos disponíveis, no valor de R\$ 26.830.769,29, contrariando os artigos 42 e 43, da Lei 4.320/64, a Primeira Câmara deste Tribunal entendeu que o Decreto de nº 40/2015, editado com efeito retroativo, era instrumento hábil para sanar as irregularidades que resultaram nos apontamentos feitos, devendo as contas do Executivo de Pouso Alegre, exercício de 2013, serem aprovadas, nos termos do art. 45, inc. I, da Lei Complementar nº 102/2008”.

Essa é a questão posta: pode um Decreto posterior ao exercício possuir efeitos retroativos e, sobretudo, sanar irregularidades?

Antes de adentrar especificamente essa questão, é necessário apontar um fato de extrema importância.



O Decreto que, em tese, teria supostamente sanado as irregularidades é o Decreto nº 40, de 26 de maio de 2015. Percebe-se que o decreto em questão não somente é (muito) posterior ao exercício em análise, **mas posterior ao primeiro parecer do Ministério Público de Contas, que é datado de 5 de fevereiro de 2015**.

Registra-se que o Decreto não existia quando o então prefeito foi citado para apresentar defesa. Foi produzido depois do parecer do Ministério Público de Contas no sentido da rejeição das contas do exercício de 2013. Em suma, o então Prefeito, ciente – tanto pela manifestação da Unidade Técnica, quanto pelo parecer ministerial, de que as contas seriam rejeitadas, editou o Decreto 40, não com a finalidade sanar eventual irregularidade, mas com a finalidade exclusiva de tentar obter parecer favorável do Tribunal de Contas.

Isso é relevante porque, houvesse sido tal decreto editado após o término do exercício, mas antes de o ex-prefeito ter ciência do parecer do Ministério Público, poder-se-ia cogitar de eventual boa-fé; mas é inequívoco que o Decreto foi feito exclusivamente para tentar se esquivar da rejeição das contas e demais consequências legais advindas a abertura de créditos suplementares sem autorização legal e de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis.

Feito esse esclarecimento, de suma importância, passa-se a analisar as teses em confronto no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

O voto proferido pela Conselheira Adriene Andrade assim relata a síntese da defesa apresentada pelo ex-prefeito:

“Alega os defendentes, às fls. 156 a 166 que procedeu-se à análise de todos os créditos adicionais abertos em 2013 e constatou-se que houve equívoco na confecção de alguns decretos e no preenchimento da prestação de contas anual.

“Informam que foram abertos créditos suplementares e realizadas transferências de saldos orçamentários (estornos de verbas), mas tais alterações não foram devidamente segregadas quando da confecção dos decretos de alterações orçamentárias. Assim, todas as movimentações de créditos orçamentários por meio de transferências foram consideradas na prestação de contas (SIACE/PCA) como créditos suplementares, onerando o limite autorizado na Lei Orçamentária Anual”.

Vê-se que o voto da relatora adotou como premissa que, apesar de os decretos exarados durante o exercício de 2013 tratarem claramente de abertura de



créditos suplementares, na verdade, determinavam a transferência de créditos, o que seria permitido pela LDO de 2012. E que o Decreto nº 40 de 2015 teria regularizado essa situação.

Com o devido respeito ao conhecimento jurídico e à memória da Conselheira Adriene Andrade, há uma falha conceitual de extrema importância no raciocínio por ela desenvolvido. Diz S. Exa. no ponto mais relevante de sua fundamentação:

“No que tange à edição do Decreto nº 40, de 26 de maio de 2015, retroagindo os efeitos contábeis ao exercício de 2013, cabe transcrever o entendimento proferido pelo próprio Tribunal de Contas mineiro, no Pedido de Reexame nº 838.778:

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 devida cobertura legal.
2. A edição de lei municipal, com efeito retroativo, que autoriza suplementação de dotação orçamentária do exercício descaracteriza a irregularidade”.

É justamente nesse ponto que reside o equívoco do parecer do Tribunal de Contas. No precedente invocado houve lei com efeito retroativo. No caso de Pouso Alegre, foi um mero decreto.

Não se pode, com o devido respeito, acatar o parecer da Corte de Contas que diz expressamente que aplica “analogia” entre o precedente acima citado, no qual houve, repita-se, Lei posterior e o caso de Pouso Alegre, em que houve mero decreto.

Não é possível fazer analogia entre figuras tão díspares como a lei e o decreto. É princípio elementar, básico, de Direito Financeiro a vedação à abertura de créditos sem autorização legislativa (Constituição Federal, art. 167, inc. V).

Se houve abertura de crédito suplementar ou especial em determinado exercício, sem cobertura legal mas, posteriormente, o próprio Parlamento decide



conceder autorização, pode-se aceitar que não resta irregularidade. **Mas não se pode admitir ou mesmo comparar que o chefe do executivo faça aquilo que a Constituição reserva exclusivamente ao Poder Legislativo.** É o Poder Legislativo quem pode autorizar a abertura dos créditos; logo, uma lei posterior pode, sim, operar efeitos retroativos para regularizar situação pretérita; um decreto, jamais.

Tampouco tem aplicabilidade aqui o princípio da autotutela, mencionado no voto majoritário no sentido da aprovação das contas. Ora, o princípio da autotutela diz respeito ao poder da Administração Pública de rever os próprios atos. **Acontece que, por força de disposição expressa da Constituição e da Lei 4.320/64, o Poder Executivo não tem o poder de autorizar a abertura de créditos suplementares os especiais; apenas o Legislativo tem esse poder; portanto, apenas o Legislativo tem o poder de, posteriormente, editar lei com efeitos retroativos para sanar a irregularidade.**

Ademais, a autotutela, como todo *poder* somente pode ser exercido dentro dos limites legais e, no extremo, dentro da razoabilidade; se o poder é exercido de forma *abusiva*, tem-se como ilícito o ato (Código Civil, art. 187). E, conforme destacado no início, considerando que o Decreto 40/2015 somente foi editado depois da análise da contas de 2013 pela Unidade Técnica do Tribunal de Contas e do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, resulta claro que não houve exercício de autotutela e, sim, de fabricação de instrumento de defesa processual pelo ex-prefeito. A Administração Pública tem o poder de rever os próprios atos; mas, quando esse poder é exercido pelo mesmo prefeito que, fatalmente, teria as contas rejeitadas, tem-se que o poder foi exercido em benefício do próprio prefeito e não em prol do interesse público.

A par dessas considerações, merece transcrição o seguinte trecho do voto proferido pelo Conselheiro Sebastião Helvécio, na decisão do Pedido de Reconsideração:

“Não obstante a ilegalidade já apontada no Decreto 40/2015, mas com o propósito de se proceder a uma análise mais ampla da matéria, verifiquei alguns demonstrativos constantes no SICOM/2013, de modo a certificar se as modificações alegadas ocorreram de fato na contabilidade municipal, ou seja, se existiram transferências de saldos e não só abertura de créditos suplementares e se ocorreram anulações de dotações e não abertura por *superávit*.”

“Nos demonstrativos “Decretos de Alterações Orçamentárias”, pude constatar que os valores abertos e a origem dos recursos são os



constantes nos decretos originais, ou seja, não se observou a ocorrência de realocações orçamentárias (transferências), tão pouco se observou a anulação de dotações nos decretos indicados pelo recorrido.

“Assim, não há nos autos ou mesmo no sistema de informação – SICOM, que deve ser espelho da contabilidade municipal, dados que possam comprovar o alegado pelo recorrido”.

Essa constatação feita pelo Conselheiro Sebastião Helvécio não só demonstra que o dito pelo Decreto 40/2015 não condiz com a realidade contábil, mas reforça que aludido decreto foi editado com o único e reprovável propósito de servir a defesa processual do ex-prefeito.

Aceitar que a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal possa ser regularizada posteriormente por meio de mero Decreto, mais que coadunar com prática reprovável e ímproba, representará verdadeira renúncia, pelo Poder Legislativo de sua função precípua, de fiscalização do Executivo.

Aceitar que mero decreto tenha o mesmo efeito que uma Lei é sacrificar não só as normas de direito financeiro, mas sacrificar o próprio princípio da separação e harmonia entre os poderes.

Aceitar que um decreto feito sob medida para ser matéria de defesa no Tribunal de Contas possa sanar o insanável é premiar a malícia e o abuso das prerrogativas do cargo de prefeito em detrimento da Constituição, das leis e, sobretudo, da moralidade e probidade que se espera e se exige do chefe do executivo.

A relatoria coloca abaixo as conclusões do Ministério Público de Contas tanto em , 11 de setembro de 2015, quanto em , 11 de setembro de 2015.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina: a) pela ilegitimidade passiva do controlador interno, Sr. Marcelo Abolafio Lopez; Ministério Público Folha nº 149 MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS Gabinete da Procuradora Sara Meinberg 912.660 RS b) no mérito, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito Municipal, Sr. Agnaldo Perugini, com base no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, sem prejuízo das recomendações sugeridas. 48. É o parecer.

CONCLUSÃO



Pelo exposto, este Ministério Público de Contas ratifica o parecer de fl. 140 a 149 e opina: 11 TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 14ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. pág. 174 e 175 MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS Gabinete da Procuradora Sara Meinberg 912.660 RS a) pela ilegitimidade passiva do controlador interno, Sr. Marcelo Abolafo Lopez, sem prejuízo das recomendações sugeridas quanto à necessidade de atenção às funções constitucionais do sistema de controle interno; b) no mérito, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito Municipal, Sr. Agnaldo Perugini, com base no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas. 50. É o parecer.

Também aponta voto final dos Conselheiros do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

Conclusão:

Por todo exposto, voto pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas do gestor responsável pela Prefeitura Municipal de Pouso Alegre no exercício de 2013, Sr. Agnaldo Perugini, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Orgânica deste Tribunal e do art. 240, inciso I, do Regimento Interno desta Corte. Ressalto que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia ou da própria ação fiscalizadora do Tribunal. Recomendo ao responsável pelo Controle Interno o acompanhamento da gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República de 1988, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária. Após o cumprimento dos procedimentos regimentais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO MAURI TORRES: De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO: Nesse caso vou pedir também vênias à Relatora para votar pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos da fundamentação do parecer ministerial.

APROVADO O VOTO DA RELATORA, VENCIDO O CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG SCHMIDT DE ANDRADE DUARTE.)

QUÓRUM

Art. 53. As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, desde que presentes mais da metade de seus membros.

§ 1º Depende do voto de dois terços dos membros da Câmara, além de outras previstas nesta lei, a aprovação das matérias que versem:

h) rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado

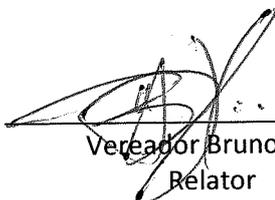
CONCLUSÃO:

A apreciação da matéria em tela no Tribunal de Contas não encontrou consenso, a posição do Ministério Público de Contas foi pela rejeição das contas do referido período, voto acompanhado pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Contudo, a manifestação do douto plenário do Tribunal de Contas de Minas Geria, sendo favorável, não impede a rejeição das contas pelo Poder Legislativo Municipal.

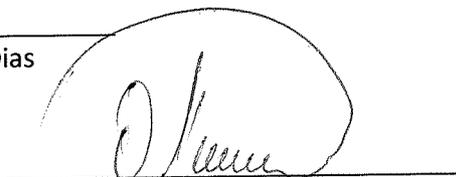
Sabendo que o Tribunal de Contas tem função auxiliar, cabendo ao Poder Legislativo municipal a apreciação final e diante do narrado no inteiro teor do acórdão — Processo no 912666 manifestamos pela reprovação das contas do município de Pouso Alegre referente ao exercício de 2013.



Vereador Leandro Morais
Presidente



Vereador Bruno Dias
Relator



Vereador Oliveira Altair
Secretário