

**PROCESSO n.º 01734/2022-1**

**ESPÉCIE: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2021**

**ENTE: GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ**

**RESPONSÁVEL: SR. CAMILO SOBREIRA DE SANTANA**

**RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR**

**PARECER ADITIVO n.º 01754/2022 – PROCURADORIA GERAL/MPC – TCE/CE**

(Aditivo ao Parecer n.º 00509/2022)

### **RELATÓRIO**

**01.** Cuidam os presentes autos do processo de **Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará**, de responsabilidade do **Exmo. Senhor Governador Camilo Sobreira de Santana**, referente ao **exercício financeiro de 2021**, encaminhado a essa **Corte Estadual de Contas**, em atendimento ao art. 76, inciso I, da Constituição Estadual de 1989.

Por determinação da I. **Relatora**, através do **despacho singular n.º 53753/2022**, os autos vêm mais uma vez a este **Parquet de Contas para emissão de parecer aditivo**, após retorno dos autos ao corpo técnico para manifestação adicional e conclusiva quanto à matéria indicada no **Despacho Relatorial de n.º 53070/2022** (seq. 127), que diz respeito ao **possível descumprimento do limite de abertura de créditos adicionais no exercício** ora sindicado.

Submetido o feito à instrução pelo **Órgão Técnico**, foi **exarado Relatório Aditivo sobre o tema** (Relatório Complementar n.º 0144/2022, seq. 128), tendo sido **oportunizado o necessário contraditório** ao Exmo. Sr. Governador, para que, no prazo de 05 (cinco) dias, apresentasse justificativas e/ou documentação probatória, caso assim desejasse (v. Despacho Singular n.º 53084/2022, seq. 129).

Posteriormente, foram os autos remetidos à **Gerência de Contas de Governo**, para exame das **novas justificativas** (seq. 135) apresentadas, tendo sido elaborado o consequente **Certificado Aditivo n.º 0149/2022**.

Após, os autos foram novamente remetidos a esse **Ministério Público de Contas**, para emissão do competente **parecer aditivo**.

Eis o breve Relatório. Passamos a opinar adiante.

### **DISPOSITIVO**

**02.** Considerando o disposto no **Relatório Complementar n.º 149/2022**, emitido em atendimento ao Despacho n.º 53420/2022 (seq. 138), bem como o **teor das manifestações da defesa em resposta ao Relatório n.º 144/2022**, cabe a este **MPC** tecer as devidas e necessárias considerações a respeito dos novos fatos e fundamentos alegados, notadamente porque tais atos processuais foram praticados nestes fólios após a manifestação ministerial anterior (seq. 126).

**03.** Em suma, a **questão central** objeto de análise neste momento diz respeito ao **descumprimento, pelo Governo do Estado do Ceará, no exercício financeiro de 2021, do disposto no art. 167, inciso V, da CF/88**, na medida em que foi verificada a **abertura de créditos adicionais suplementares além do limite previamente autorizado na respectiva LOA (20%)**.

É que, conforme os termos da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2021 (art. 7.º da Lei n.º 17.364/20), aprovada no ano de 2020, **o Poder Legislativo fez constar prévia autorização de abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 20%<sup>1</sup> do total da despesa fixada para o respectivo exercício financeiro**.

Todavia, pelo que se depreende dos trabalhos técnicos acostados aos presentes fólios, **o Governo do Estado do Ceará editou decretos de abertura de créditos adicionais suplementares em valores que extrapolaram o limite fixado**, conforme as alterações orçamentárias decorrentes dos **Decretos de n.º 34398, 34412, 34416, 34422, 34424, 34456, 34469, 34473, 34474 e 34481**, que **representaram um excedente de 6,63%** em relação ao percentual autorizado pelo Poder Legislativo.

Pelo exposto, parece configurar-se **grave desrespeito ao limite de 20% da despesa fixada para abertura de créditos adicionais suplementares**; conforme evidenciado na **Tabela 3, fls. 3/6, do Relatório Complementar n.º 00144/2022** (seq. 128), esse **limite foi superado em R\$ 1.957.120.132,90** (um bilhão, novecentos e cinquenta e sete milhões, cento e vinte mil, cento e trinta e dois reais e noventa centavos).

Tal fato constitui **abertura de crédito adicional suplementar SEM prévia autorização legislativa** e ensejou manifestação técnica (seq. 137) que **certifica o descumprimento do comando constitucional** contido no **art. 167, inciso V, CF/88, verbis**:

Art. 167. São vedados:

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

De mesmo modo, vale acrescentar, dispõe a **Lei n.º 4.320/64**:

Art. 42. Os **créditos suplementares** e especiais **serão autorizados por lei** e abertos por decreto executivo. (grifamos)

Desnecessário ressaltar a **gravidade da abertura de créditos em desrespeito ao limite legalmente fixado**; o dinheiro público não pode ser livremente manuseado pelo Administrador, que, para alterar ou adicionar dotações orçamentárias inicialmente previstas, não pode prescindir da devida autorização legal.

**04.** Diante das razões alegadas pela defesa na mais recente peça de esclarecimentos, **impõe-se ao MPC se manifestar e rebater os argumentos ofertados**, notadamente quanto a alguns dos aspectos já devidamente analisados pela **SECEX**.

1 Art. 7º Fica o Chefe do Poder Executivo **autorizado a abrir créditos suplementares, até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada nesta Lei**, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias consignadas nos grupos de despesas de cada categoria de programação, com recursos provenientes de: (...) (grifamos)

**04.1. Inicialmente, a defesa sustenta a existência de legislação específica que teria autorizado a abertura dos créditos adicionais suplementares que ultrapassaram o limite legal de 20%, sob os seguintes argumentos:**

No mesmo sentido, a Lei 4.320/1964, recepcionada pela CF/88, faculta que a lei orçamentária disponha sobre créditos suplementares, desde que haja recursos disponíveis para realizar a despesa e que esta seja previamente justificada (...) As regras gerais acima não implicam, deixa-se claro, a impossibilidade de leis específicas e supervenientes à LOA poderem dispor sobre créditos suplementares (...) Sendo assim, na medida em que parte significativa dos créditos suplementares questionados pela equipe técnica do TCE foi aberta em razão das leis específicas já mencionadas, aprovadas pela Assembleia Legislativa, não haveria que se falar em ausência de prévia autorização legal. Isso porque, existindo leis específicas criando novas despesas e autorizando o Executivo a adequar seu orçamento, pelo menos para tais obrigações, resta inequívoca a existência de prévia autorização legal.

De pronto cabe ressaltar que **não desconhecemos a plena possibilidade de que a autorização para abertura dos créditos adicionais pode se dar de forma geral, mediante previsão na própria LOA, ou através de lei específica superveniente à aprovação da lei orçamentária**; ocorre que, em nenhum momento esta possibilidade foi negada, mas sim foi apontada a sua completa ausência no caso concreto, seja por autorização legal específica ou por simples alteração do limite fixado na LOA, a fim de que se permitisse a extrapolação do teto original.

No ponto, cabe ressaltar que **o art. 165, § 8º, da CF/88, já contém permissão expressa de que essa autorização de abertura de crédito adicional suplementar seja estabelecida previamente na própria LOA, independente de lei específica posterior**. Entretanto, o que se observa é que, *in casu*, **houve inegável extrapolação do limite fixado, que somente veio a ser alterado depois da edição dos decretos que ultrapassaram o marco de 20% fixado pelo Legislativo**.

A despeito dos argumentos referidos, temos por certo que não há saneamento da impropriedade. Vejamos.

É que, nos termos da **Constituição da República de 1988, artigos 165 a 169**, compete ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, mas, por outro lado, **compete exclusivamente ao Poder Legislativo a aprovação das mesmas leis, inclusive em relação às alterações de limites e créditos autorizados**, de modo que, **em relação aos créditos adicionais, a própria Constituição (art. 167, inciso V) exige a PRÉVIA autorização do Poder Legislativo para que o Executivo possa executá-los através de posteriores decretos de abertura**.

O que ocorre no presente caso é que, tendo sido fixado o limite de 20% na LOA - que foi atingido - **o Governo Estadual editou decretos de abertura de créditos adicionais suplementares sem que houvesse prévia autorização legal (específica ou não) e sem modificação do limite imposto no próprio orçamento anual**.

2 Art. 165. (...) §8º. A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, **não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares** e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (grifamos).

Com efeito, reconhecemos que a suplementação orçamentária é uma constante no âmbito da execução da LOA, a cargo do Poder Executivo, o que decorre da própria dinâmica da execução do orçamento anual, todavia, **o que não se pode conceber é que o Executivo, em indevida transgressão legal, adote conduta tendente a abrir créditos adicionais mesmo após atingido o limite máximo previsto na legislação de regência.**

Necessário esclarecer que as leis esparsas indicadas pela defesa (item III do seq. 135), aprovadas e publicadas após edição da LOA/21, **NÃO cuidaram de conceder autorização específica ou geral para a abertura de crédito adicional suplementar, e muito menos de alterar o limite de 20% para modificar a LOA.**

Em verdade, os dispositivos normativos inclusos nas leis citadas pela defesa trataram apenas de **indicar que as despesas decorrentes deveriam correr por conta da respectiva dotação orçamentária, “que serão suplementadas, se necessário, na forma da legislação”, sem, contudo, indicar qualquer importância ou percentual de autorização** efetiva de abertura de crédito adicional.

Nesse sentido, é inarredável compreender que **as leis citadas pela defesa NÃO contêm autorização válida de abertura de crédito adicional**, até mesmo porque, como já referido, **não há sequer indicação de valor ou limite autorizado**, o que seria indispensável para efetivamente autorizar a adição ao orçamento, **sob pena de, em não existindo a exata indicação da importância autorizada pelo Legislativo, haver a esdrúxula hipótese de concessão/utilização de crédito ilimitado ao/pelo Poder Executivo**, o que incidiria na **vedação constitucional do art. 167, inciso VII.**

Com efeito, basta observar os **dispositivos reproduzidos na peça de defesa** (v. fls. 6/8) para perceber que **em nenhum caso houve expressa e tecnicamente autorização para abertura de créditos adicionais; houve simples referência à eventual necessidade de suplementação e uma “autorização” absolutamente indefinida, desprovida de elementos mínimos**, o que é, de forma evidente, **completamente insuficiente para cumprir as exigências constitucionais e legais para prática dos atos em debate, além de esbarrar na impossibilidade de autorização ilimitada**, acima comentada.

Da análise das leis citadas pela defesa, este **MPC** observa, então, que, **em termos de direito financeiro** pátrio, **(i) não há, nas leis específicas colacionadas pela defesa, qualquer autorização efetiva ao Poder Executivo para a abertura de crédito adicional suplementar**, bem como **(ii) não se verifica, em qualquer delas, a ampliação do limite original de 20% da despesa fixada para modificações na LOA.**

Assim, no caso concreto, **a partir do Decreto n.º 34398, de 12/11/2021, o percentual de 20% estabelecido na LOA foi extrapolado.**

Portanto, **a partir da data acima, houve a extrapolação do limite de 20% com a edição do Decreto n.º 34398**, conforme atesta **SECEX<sup>3</sup>**, **o que se repetiu quanto às aberturas de créditos adicionais posteriores**, vez que, como verificado, **todos careciam de prévia autorização legislativa apta a sustentar as adições ao orçamento.**

3 19. Nesse sentido, **a partir do Decreto n.º 34398, de 12 de novembro de 2021, o percentual inicial estabelecido na LOA foi descumprido**, tendo alcançado os 20% estabelecido, e, então, com as devidas justificativas, deveria ter sido providenciado a solicitação de autorização legislativa para a devida cobertura, ao tempo da suplementação do crédito. (grifamos)

Por oportuno, cabe ressaltar que, **dos decretos de abertura de créditos adicionais editados pelo Governo do Estado do Ceará após a data de 12/11/2021, apenas aqueles editados posteriormente à data de 27/12/2021 devem ser considerados regulares**, posto que **dotados de prévia autorização legislativa, em virtude da alteração da LOA pela Lei n.º 17.854/2021**.

Nesse contexto, conclui-se pela **constatação de um vácuo de autorização legislativa para os decretos editados entre as datas de 12/11/2021 (data da superação do limite) e 27/12/2021 (data de edição da Lei n.º 17.854/2021, que ampliou o limite)**, pois, nesse intermédio, inexistia lei específica ou geral apta a autorizar novos créditos ou a “reajustar” o limite de 20% imposto pela LOA.

Tal conclusão decorre do entendimento de que, conforme a legislação financeira e orçamentária aplicável, notadamente a Lei n.º 4.320/64, em seus artigos 40 a 46, e art. 167, V<sup>4</sup>, da CF/88, **o exercício, pelo Poder Executivo, do direito de abertura dos créditos adicionais suplementares pressupõe (i) prévia e expressa autorização legislativa, com (ii) indicação da importância ou percentual autorizado, após processo legislativo em que tenham sido indicados os recursos disponíveis e suficientes a suportarem a abertura dos créditos, em face da exigência legal de imprescindível comprovação da existência de recursos para sua cobertura, o que, inclusive, não se verifica nas leis esparsas citadas pela defesa como autorizadoras da abertura dos créditos adicionais**.

Em síntese, **a solução para a legalidade dos decretos questionados passava pelo encaminhamento de novo projeto de lei ao Poder Legislativo, antes da extrapolação do limite de 20%, a fim de que fosse realizada, previamente à edição dos decretos pelo Executivo, a necessária elevação do limite da LOA**.

Adicionalmente, a fim de refutar integralmente a alegação de que tais leis serviriam para autorizar a abertura de créditos adicionais suplementares, cabe destacar que **as normas legais invocadas pela defesa não preenchem também os requisitos previstos na própria LDO cearense para a elaboração de leis autorizativas de créditos adicionais**, requisitos estes indicados no art. 9<sup>o</sup> da Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício financeiro de 2021 (Lei n.º 17.278/2020).

Conforme a referida norma que veicula diretrizes orçamentárias, **a elaboração de lei que trate sobre créditos adicionais deve especificar todos os elementos ali exigidos**, tais como “**classificação funcional; classificação econômica da despesa – Categoria Econômica, Grupo e Natureza da Despesa e Elemento de Despesa; programas e ações (projeto, atividade ou operação especial); fontes de recursos e identificador de uso; balancete orçamentário e financeiro**”, **o que NÃO se observa em nenhuma das leis indicadas pela defesa como supostamente autorizadoras dos créditos adicionais**, o que corrobora o entendimento de afastar as alegações formuladas pela defesa nesse sentido.

4 Art. 167. São vedados: (...) V – a abertura de crédito suplementar ou especial (i) **sem prévia autorização legislativa** e (ii) **sem indicação dos recursos correspondentes**; (grifos inovados)

5 Art. 9.º **A elaboração e a execução da Lei Orçamentária Anual e de seus créditos adicionais, quando couber, deverão especificar**, por órgão e entidade dos Poderes, os seguintes elementos: I – esfera orçamentária; II – classificação institucional; III – classificação funcional; IV – classificação econômica da despesa – Categoria Econômica, Grupo e Natureza da Despesa e Elemento de Despesa; V – modalidade de aplicação; VI – programas e ações (projeto, atividade ou operação especial); VII – regionalização; VIII – fontes de recursos e identificador de uso; IX – identificador de resultado primário; X – balancete orçamentário e financeiro. (grifo nosso)

Nesse contexto, **cabe enfatizar que a LOA e suas alterações não devem ser consideradas simples peças contábeis de observância facultativa, veiculadoras de mera previsão de receitas e de despesas; pelo contrário, devem as normas orçamentárias ser respeitadas e concebidas como efetivo instrumento de planejamento governamental, inclusive em relação à observância de prévia autorização legislativa dos créditos adicionais necessários ao cumprimento dos deveres a cargo do Poder Executivo, sob pena de indevida transgressão das competências constitucionais do Poder Legislativo.**

Desse modo, **apesar da documentação apresentada pela defesa, especialmente as leis específicas, este MPC conclui que não houve, na hipótese, comprovação de prévia autorização legislativa de abertura de créditos adicionais suplementares** - seja por tais leis ou por alteração direta da própria LOA - configurando-se inegável **afronta ao art. 167, inciso V, da CF/88 e ao art. 42 da Lei n.º 4.320/64.**

Em complemento, vale repetir, a impropriedade apenas não afeta **os decretos editados após a publicação da Lei n.º 17.854, em 27/12/21, que somente surte efeito de prévia autorização em relação aos atos praticados posteriormente à sua publicação**, tema que será detalhado a seguir.

**04.2.** Outro argumento manuseado pela defesa se apegua ao **princípio da anualidade orçamentária** para alegar que **a vigência da citada Lei Estadual n.º 17.854, editada em 28/12/21, corresponderia à mesma vigência da Lei Orçamentária original, retroagindo, portanto, a 1.º de janeiro do mesmo ano**, o que daria a devida cobertura aos créditos em debate, abertos, conforme já exposto, a partir do mês de novembro, em descumprimento do limite percentual fixado na própria LOA.

Desnecessário maior esforço interpretativo para perceber a **inconsistência dessa alegação** da defesa, vez que a **anualidade não determina qualquer retroatividade legal, seja quanto à vigência, seja quanto à produção de efeitos.**

Em verdade, em boa hermenêutica, o princípio em questão significa que **para cada exercício haverá um orçamento anual, veiculado por uma norma legal específica, que vigorará entre o primeiro e o último dia do ano**; não há margem para inferir uma interpretação que conduza à retroatividade que a defesa entende existir.

Sobre a adequada compreensão do **princípio da anualidade orçamentária**, cabe invocar a lição de **Vânia de Almeida Silva Machado (MACHADO, 2015, p. 27<sup>6</sup>)**, para quem, *verbis*:

**O princípio da anualidade orçamentária é a delimitação da execução do orçamento público para o período de um ano, ou seja, “o exercício orçamentário deverá ser realizado e previsto para período de um ano** ao qual a previsão de receitas e a fixação das despesas registradas na LOA [Lei Orçamentária Anual] se referir. (grifos nossos)

Por sua vez, o **Prof. Harrison Leite (LEITE, 2022, p. 151<sup>7</sup>)** assim definiu o **Princípio da Anualidade Orçamentária**:

**Trata-se de princípio de simples definição: o orçamento é ánuo.** Ou seja, o intervalo de tempo em que se **estimam as receitas e se fixa as despesas de um ano, coincidente com exercício civil**, conforme redação do art. 34 da Lei n. 4.320/64 [...]

6 Em MACHADO, Vânia de Almeida Silva. Contabilidade do setor público. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2015.

7 Em LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro/ Harrison Leite – 11. ed.rev. atual. e ampl – São Paulo: JusPodium, 2022.

Seu sentido advém da própria conceituação do orçamento público, chamado de **Lei Orçamentária Anual** (art. 165, § 5º, da CF). **Portanto é princípio aplicável à Lei Orçamentária Anual, e não às demais leis orçamentárias, como plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.** [...] (grifos nossos)

No mesmo sentido, o **Prof. Giacomoni** (2010, p. 73<sup>8</sup>), ao conceituar o **princípio da anualidade orçamentária**, ensina que **o orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano.**

Assim, resta evidente que **as normas que venham a posteriormente alterar a lei orçamentária original somente terão vigência e efeitos a partir da data de sua edição**, como em geral acontece no direito brasileiro; portanto, **quanto a essas normas que modificam o orçamento, a incidência do princípio da anualidade determina que, do mesmo modo que o orçamento modificado, a vigência (que naturalmente é para o futuro) estará restrita ao exercício de sua edição.**

Veja-se, inclusive, que mesmo a **decisão na ADIN n.º 1000054253760000 MG, colacionada pela defesa, em momento algum faz menção à possibilidade de incidência retroativa da norma que modifica o orçamento**; o *decisum* invocado em nada corrobora a tese da defesa, pois o **Eg. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais** apenas tratou de reforçar que, na hipótese, **a vigência da norma modificadora se encerra juntamente com o exercício, quando também perde vigência a lei do orçamento anual.** Não há uma vírgula sobre retroatividade em função da anualidade.

Em reforço, embora entendamos ser **desnecessária maior exposição a respeito da irretroatividade das leis nacionais**, cumpre lembrar que essa discutível **retroação dos efeitos jamais poderá ser subentendida, meramente “deduzida” pelo intérprete** (salvo no caso, p. ex., da lei penal mais benéfica, cuja retroatividade tem sede constitucional); com efeito, **toda e qualquer norma que, de algum modo, pretenda incidir sobre o passado, deverá conter dispositivo expresso e específico nesse sentido**, o que não acontece no presente caso.

Ademais, preliminarmente, **descabe cogitar de retroatividade**, pois **a norma constitucional expressamente exige autorização legal “prévia”**; ora, o dispositivo constitucional impõe, portanto, que **o comando autorizador dos créditos seja cronologicamente anterior aos decretos de abertura**, o que afasta, na hipótese, a possibilidade de lei posterior com pretensos efeitos retroativos.

**Improcede, pois, a argumentação da defesa sobre retroatividade automática e decorrente da anualidade do orçamento**; nas circunstâncias fáticas ora verificadas, impõe-se frisar que a ação governamental exige melhor planejamento (prévio) e controle (tempestivo), o que certamente determinaria que, *in casu*, a alteração legislativa ocorresse no momento oportuno ou, pelo menos, que não fossem praticados atos sem a devida e necessária autorização orçamentária.

Cabe, ainda, afastar o entendimento da defesa de que, **em razão também da anualidade, a análise em questão deveria se cingir apenas ao último dia do exercício**; tal interpretação levaria a dois absurdos, pois **inutilizaria a existência de qualquer limite legal** (que poderia ser alterado até a véspera da data-limite) e **determinaria que o controle externo (e interno, inclusive) se comportasse como mero espectador inerte ao longo do exercício** (ao contrário de acompanhar a gestão concomitantemente).

8 Em GIACOMONI, James. Orçamento público. 15. ed, ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

**05.** Objetivando corroborar o entendimento exposto no presente parecer, definitivamente afastando qualquer dúvida sobre a matéria, importa destacar a existência de **firme entendimento jurisprudencial esposado por esta Corte na apreciação das Contas de Governo de Pindoretama de 2013**, no sentido de **não acatar a autorização da abertura de créditos adicionais por norma posterior, irregularidade grave a ponto de determinar a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas.**

Assim foi decidido, então, no **Parecer Prévio n.º 00032/2019**, da lavra da **Cons. Patrícia Saboya (Processo n.º 12468/2018-7)**, *verbis*:

3.3. No tocante as **autorizações** para abertura de referidos créditos suplementares, a Unidade Técnica informou que a Lei Orçamentária nº 397/2012 autorizou abrir créditos até o **limite de 10% da Despesa Fixada para o orçamento de cada uma das unidades gestoras**, limite esse que foi **alterado para 25%**, por meio da Lei Municipal nº 415, de **30/09/2013**, a qual traz em seu art. 3º:

**Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos financeiros ao primeiro dia do mês de janeiro de 2013.**

Entendeu a Inspeção que a **retroatividade** dos efeitos financeiros prevista no art. 3º de referida Lei Municipal nº 415 **constitui irregularidade**, ferindo os **princípios da irretroatividade da lei e da segurança jurídica**, constatando-se, assim, que foram abertos créditos adicionais suplementares no valor de **R\$ 1.652.574,67** (um milhão, seiscentos e cinquenta e dois mil, quinhentos e setenta e quatro reais e sessenta e sete centavos) **sem autorização legal, em descumprimento ao art. 167, V, da Constituição Federal, e art. 43, §1º, III, da Lei Federal nº 4.320/64.**

.....  
Destaque-se, que o **Pleno deste TCE**, em **três decisões** (Proc. nº 7.279/11 - **PC.GOV.CASCADEL.2010** - Rel. Cons. Soraia Victor - em 17/10/17, Proc. nº 7.597/13 - **PC.GOV. PORTEIRAS.2012** - Rel. Cons. Sub. Itacir Todero - em 07/11/17 e Proc. nº 7.591/12 - **PC.GOV.QUITERIANÓPOLIS.2011** - Rel. Cons. Alexandre Figueiredo - em 20/02/18), se manifestou no sentido de **não acatar a retroatividade dos efeitos da lei** que teria autorizado a abertura de créditos adicionais e **recomendar a desaprovação das contas**, e em **outras duas decisões** (Proc. nº 8.402/12 - **PC.GOV.QUIXELÔ.2011** - Rel. Cons. Sub. Davi Barreto - em 19/12/17 e Proc. nº 8.238/10 - **PC.GOV. IPUEIRAS.2009** - Rel. Cons. Rholden Queiroz - em 04/09/18), entendeu em não considerar tal motivo para desaprovação das contas, tendo em vista a **baixa materialidade envolvida** em ambos os casos (R\$ 21.600,00 e R\$ 21.000,00, respectivamente).

Na espécie, não há que se falar em baixa materialidade, já que os **créditos abertos antes da vigência da Lei Municipal nº 415, de 30/09/2013**, os quais estariam respaldados por citada lei, totalizaram **R\$ 1.652.574,67**, conforme apontou a Unidade Técnica em suas informações inicial e complementar, representando **17,09%** do total de créditos abertos (R\$ 9.672.347,07) e **3,59%** das despesas autorizadas (R\$ 45.997.000,00).

Entendo, de **acordo** com a Unidade Técnica e com o MPC, que a **autorização do Poder Legislativo para a abertura de créditos adicionais tem de ser prévia, em face do que dispõe o art. 167, V, da Constituição Federal, de forma que a infringência a este comando constitucional implica na prática de irregularidade insanável que, por si só, constitui motivo para desaprovação das contas.**

.....  
Dessa forma, **considerando que no caso concreto (Lei nº 415/13, de 30/09/13) existe um dispositivo legal (art. 3º) que contempla a retroatividade dos efeitos ao início do exercício (01/01/2013)**, autorizando, assim, a alteração do limite para abertura de créditos adicionais de 10% para 25%, deixo de considerar esta irregularidade como determinante para desaprovação das contas neste exercício de 2013, mantendo tal decisão até as Contas de Governo de 2018, de forma que **novos entendimentos adotados pelo TCE venha a ter efetiva aplicação somente a partir das Contas de Governo do exercício 2019** e, em se tratando de publicação de Lei, a partir da data deste julgado. (grifos nossos e do original)

No mesmo sentido, podemos citar **decisões recentes desse TCE/CE** que versaram sobre a matéria - abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa - que implicaram na indicação da **desaprovação das contas de governo**, conforme constou dos **Pareceres Prévios de n.º 188/2022 (Processo n.º 35774/2020-4, Rel. Cons. Edilberto Pontes), 293/2021 (Processo n.º 07027/2018-7, Rel. Cons. Patrícia Saboya), 194/2021 (Processo n.º 07035/2018-6, Rel. Cons. Edilberto Pontes); 169/2021 (Processo n.º 34927/2018-2, Rel. Cons. Rholden Queiroz); 106/2021 (Processo n.º 07036/2018-8, Rel. Cons. Rholden Queiroz); 16/2021 (Processo n.º 12595/2018-3, Rel. Cons. Rholden Queiroz); 78/2019 (Processo n.º 15694/2018-9, Rel. Cons. Alexandre Figueiredo), e; 18/2019 (Processo n.º 17847/14, Rel. Cons. Valdomiro Távora).**

**05.1.** Importa esclarecer que, **tratando-se de contas de governo**, há uma avaliação integral da gestão, mas **existem temas de grande relevância que envolvem gravidade suficiente** para torná-los, **isoladamente, determinantes da emissão de parecer prévio pela desaprovação**, conforme se vê das decisões acima.

E assim acontece, conforme essas mesmas decisões, na hipótese da impropriedade ora debatida, definitivamente considerada apta a impor a reprovação das contas, nos termos da **jurisprudência consolidada** da Corte.

Com efeito, **diante do entendimento reiteradamente adotado pelo Pleno desta Corte de Contas**, o que se conclui é que tal **irregularidade impõe, isoladamente, a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas**, especialmente considerando-se o dever de preservação e uniformização de sua jurisprudência, tema que será minudentemente abordado no tópico a seguir.

**05.2.** Necessário **refutar**, ao iniciar esta discussão, com a devida vênia, mas de forma veemente, a **manifestação técnica** no momento em que afirma que, apesar da demonstrada existência de um entendimento jurisprudencial firmado por essa Corte de Contas a respeito do tema em debate (o que, inclusive, ensejou uma “modulação”), ***o Tribunal poderá ter um novo entendimento, seja pela aplicação direta do caso em questão para desaprovação, ou não*** (v. Relatório Complementar, tópicos 21/22, pág. 10).

Inevitável repudiar a afirmação técnica, pois, **apesar da evidente liberdade de decidir que possui qualquer Tribunal**, seja administrativo ou judicial, é inegável que atualmente **existem, no ordenamento jurídico pátrio, regras e princípios que a restringem** em determinada medida.

Natural, nesse sentido, lembrar o **princípio constitucional da segurança jurídica**, que se impõe não apenas às normas do direito positivo, mas também às **decisões administrativas ou judiciais, que não devem ser “cambaleantes”**, ensejando dúvidas ou incertezas quanto aos entendimentos que devem ser observados pelos jurisdicionados; em síntese, **devem as decisões indicar “nortes interpretativos” seguros e coerentes, externando claramente os entendimentos jurisprudenciais** que devem orientar o procedimento dos jurisdicionados, que **não devem ser expostos à insegurança de desconhecer os entendimentos** que podem vir a lhes serem aplicados em eventuais processos futuros.

De forma coloquial, a **adoção de entendimentos razoavelmente estáveis é necessária para não causar surpresa ao jurisdicionado**, que não deve ser submetido a decisões “lotéricas”.

Também a necessidade de **fundamentação das decisões**, consagrada no **art. 93, inciso IX da Carta Constitucional**, corrobora a **limitação da liberdade de decidir**, pois a **exposição de fundamentos (válidos) demonstra os entendimentos que conduziram à decisão**, o que, de certo modo, vincula a aplicação da mesma interpretação, por uma questão de necessária coerência, a casos análogos.

Atento as estas premissas, o legislador fez incluir no **Código de Processo Civil nacional**, alterado pela **Lei n.º 13.105/15**, aplicável subsidiariamente (v. art. 15 do mesmo diploma processual), um dispositivo que **impõe aos tribunais a obrigação de adotar entendimentos “confiáveis” em suas decisões, objetivando a realização da segurança jurídica**; *verbis*:

Art. 926. Os tribunais devem **uniformizar sua jurisprudência** e mantê-la **estável**, íntegra e **coerente** (grifamos)

Pela simplicidade da redação, não é preciso maior esforço para compreender a **exigência de coerência e estabilidade da jurisprudência**, como imposição da **segurança jurídica**.

Vale invocar a lição do mestre processualista **Fredie Didier Júnior**, que, ao **comentar o art. 926 do CPC e a necessidade de manutenção da coerência das decisões**, assim se pronuncia, *verbis*:

Prevê, assim, deveres gerais para **os tribunais no âmbito da construção e manutenção de um sistema de precedentes (jurisprudência e súmula), persuasivos e obrigatórios, sendo eles: a) o dever de uniformizar sua jurisprudência; b) o dever de manter essa jurisprudência estável; c) o dever de integridade; e d) o dever de coerência.** (p. 136)

[...]

**Há, ainda, o dever de o tribunal manter sua jurisprudência estável.** Assim, qualquer mudança de posicionamento (superação; overruling) deve ser justificada adequadamente, além de ter sua eficácia modulada em respeito à segurança jurídica (art. 927, §4º, CPC) (p. 137)

[...]

**Do ponto de vista externo, os tribunais devem coerência às suas próprias decisões anteriores e à linha evolutiva do desenvolvimento da jurisprudência. A coerência é, nesse sentido, uma imposição do princípio da igualdade** – casos iguais devem ser tratados igualmente, sobretudo quando o tribunal já tem um entendimento firmado. Não pode o tribunal contrariar o seu próprio entendimento, ressalvada, obviamente, a possibilidade de sua superação. (p. 141)<sup>9</sup>

**05.3.** Por outro lado, não bastasse essa “confiabilidade” que se espera dos entendimentos jurisprudenciais para demonstrar a **inadequação da afirmação técnica de que a Corte não estaria vinculada ao seu entendimento anterior**, impende destacar que, conforme já demonstrado em tópico anterior, este **TCE/CE já realizou debate quanto ao mérito** ora discutido e **proferiu uma “decisão uniformizadora”** (Parecer Prévio n.º 00032/2019, antes citado).

9 Didier, Fredie. Sistema Brasileiro de Precedentes Judiciais Obrigatórios e os Deveres Institucionais dos Tribunais: Uniformidade, Estabilidade, Integridade e Coerência da Jurisprudência. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 64, abr./jun. 2017.

Frise-se que, como o sentido da nova decisão sobre o tema aparentemente alterou posicionamento que anteriormente vigorava no extinto TCM, optou este TCE por estabelecer **“modulação” para postergar os efeitos do novo entendimento**, justamente para garantia da segurança jurídica dos jurisdicionados.

Referida “modulação” atende a expressa exigência contida na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com a redação dada pela Lei n.º 12.376/10, *verbis*:

Art. 23. A **decisão administrativa**, controladora ou judicial que estabelecer **interpretação ou orientação nova** sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo condicionamento de direito, **deverá prever regime de transição** quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (grifamos)

Saliente-se que, em sua última alteração, a Lei n.º 12.509/95 - LOTCE passou a contar com o art. 28-D, que reproduz o dispositivo acima transcrito.

Portanto, em atitude corretíssima e em obediência à LINDB, este TCE fixou, em 2018, o entendimento tido como novo e estabeleceu que apenas a partir das contas referentes ao ano seguinte (2019), é que os fatos e atos administrativos passariam a ser avaliados com base nessa nova interpretação; a atitude evita surpresa ao jurisdicionado e, assim, garante a aplicação válida do entendimento modificado.

Percebe-se, destarte, que o *decisum* citado - Parecer Prévio n.º 00032/2019 - não é eventual ou isolado, sendo consistente e perfeitamente apto a direcionar decisões futuras da Corte.

Tal ocorre porque a decisão foi tomada ao fim de um período de discussões sobre o tema, levando a uma necessária consolidação do entendimento prevalente; por tais circunstâncias, não parece adequada a afirmação técnica de que o TCE não precisa aplicar a mesma tese ao presente caso, que envolve a mesma matéria, sob pena de caracterizar-se incoerência jurisprudencial e insegurança jurídica, amplamente indesejadas.

Este MPC entende que, ao contrário do que insinuou a manifestação técnica, em cumprimento dos dispositivos legais antes citados, impõe-se ao TCE a obrigação de adotar o entendimento jurisprudencial consolidado (e devidamente modulado) sobre a matéria.

06. Do mesmo modo, impõe-se discordar da interpretação técnica quando aparenta indicar possível invalidade de eventual análise do tema ora debatido, por carecer o TCE, uma Corte de Contas, de competência para pronunciar-se a respeito da constitucionalidade de lei. (v. Relatório Complementar, pág. 11, tópicos 26/27).

Nesse ponto, entendemos que até descaberia abordar o tema, pois, ao decidir sobre a transposição do limite percentual de alteração orçamentária, em momento algum estará o TCE julgando a constitucionalidade da norma legal editada no intuito de convalidar atos pretéritos que configuraram tal transgressão.

Em verdade, **o que está sendo sindicado**, como matéria de fundo, é o **desrespeito ao limite para modificações orçamentárias constante da LOA**; como matéria de defesa, **foi apresentada norma legal posterior que teria fixado novo limite**, o que tornou necessário verificar a **observância das normas constitucionais e legais aplicáveis à execução orçamentária e, de forma mais específica, às alterações orçamentárias**.

Desse modo, **ao contrário de promover qualquer discussão sobre constitucionalidade, o debate em questão tem por objeto a eficácia da Lei que alterou a norma orçamentária depois que o limite referido já havia sido transposto com a efetiva abertura de créditos adicionais**.

Portanto, resta claro que **não se trata de pronunciar inconstitucionalidade**, matéria sequer tangenciada, mas apenas de **apurar se a modificação orçamentária questionada atende ao rito constitucional e sana a impropriedade** que está em foco, **especialmente observando que qualquer modificação orçamentária exige, por expressa imposição do texto constitucional, autorização legal prévia**.

**Afasta-se, dessa forma, qualquer possível invalidade, por incompetência legal, do necessário pronunciamento dessa Corte de Contas, sendo impertinente o alerta que constou do trabalho técnico.**

### **CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, verifica-se a **impropriedade consistente na inexistência de prévia autorização legal para a abertura de créditos adicionais, não se admitindo, evidentemente, que seja posteriormente editada uma norma legal alterando, para mais, o limite originalmente fixado na LOA, numa tentativa de sanar a impropriedade quando o limite já havia sido transposto**.

A Lei n.º 17.854/2021, editada apenas em 28 de dezembro, **não tem qualquer efeito retroativo**, valendo somente a partir de sua edição e até o final do exercício, em decorrência do princípio da anualidade orçamentária; **permanecem, portanto, sem suporte legal, os Decretos que abriram créditos adicionais entre a transposição do limite (ainda em novembro) e a sua alteração**.

As “leis específicas” invocadas pela defesa são incapazes de sanar a questão, pois trazem **meras referências à eventual necessidade de suplementação orçamentária**, mas (i) **não concedem autorização específica**, pois fazem **simples menção “genérica” à abertura de créditos**, desprovida de requisitos mínimos, como a **fixação de valor e (ii) não alteram o limite de alteração orçamentária fixado na LOA/21**.

O TCE já firmou, em 2018, entendimento jurisprudencial que definiu ser **inaceitável e determinante da desaprovação a abertura de crédito adicional sem prévia autorização legal**, sendo **ineficaz a edição de norma posterior com pretensos efeitos retroativos no sentido de elevar o limite original inserto na LOA para restringir modificações orçamentárias**; o **entendimento em questão foi consolidado e devidamente modulado para valer a partir das contas de governo do exercício seguinte, de 2019**.

Para finalizar, é de se esclarecer que, apesar de o **estado geral das contas parecer bom e apresentar pontos positivos e elogiáveis** em vários aspectos, **a gravidade da impropriedade ora tratada, isoladamente considerada pela jurisprudência como “determinante”** na apreciação, torna **impositivo opinar pela desaprovação**.

Cumprido, pois, aditar o **parecer existente** nos autos para **acrescer os presentes comentários**, modificando a sugestão anterior de apreciação das contas, para indicar, agora, a **emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas**, em razão da **impropriedade na abertura de créditos adicionais, cujo limite fixado na Lei Orçamentária Anual – LOA foi ultrapassado**, ensejando a **abertura desprovida de prévia autorização legal**, em farpeio à determinação contida nos artigos 1.º, inciso V e 4.º, inciso VI, ambos do Decreto-Lei n.º 201/67, além de representar transgressão ao art. 167, inciso V, CF/88.

### **PARECER**

Dessa forma, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** emite o presente **parecer aditivo, modificando o parecer originário** (seq. 126) nos termos acima, no sentido de que seja emitido **PARECER PRÉVIO pela DESAPROVAÇÃO das Contas de Governo do Estado do Ceará do exercício de 2021**, nos termos do **art. 42 da Lei Estadual n.º 12.509/95 - LOTCE c/c art. 30, inciso III, alínea a, e § 3.º do RITCE**, nos termos acima delineados.

É o parecer, s. m. j., que submetemos aos Senhores Conselheiros.

Ao Emin. Relator. Fortaleza, 31 de agosto de 2022.

**JÚLIO CÉSAR RÔLA SARAIVA**  
Procurador do MP de Contas j. ao TCE/CE