

**ACÓRDÃO AC nº 07018/2016**

**PLENO - TCM-GO**

**Processo n.** : 10444/15 F3  
**Município** : Amarinópolis  
**Assunto** : Embargos de Declaração  
**Objeto** : Balanço Geral  
**Período** : 2014  
**Prefeito** : João Martins Ferreira  
**CPF** : 425.257.211-87

Município de Amarinópolis. Contas de Governo. Exercício de 2014. Embargos de Declaração. PARECER PRÉVIO PP N. 00144/16. Parecer pela rejeição das contas. Multa.

**Embargos Conhecidos e Não Providos.**

Ausência da omissão e Contradição Alegadas. Parecer pela rejeição e Multa e Mantidas. Decisão Convergente com a SR e Parcialmente Convergente com o MPC.

Tratam os presentes autos dos **Embargos de Declaração**, autuado por meio da petição (fls. 01/05, vol. I, fase 3) da lavra do Sr. **João Martins Ferreira**, Prefeito do Município de **Amarinópolis**, via procuração, objetivando a reforma do **Parecer Prévio PP n. 00144/16** (fls. 44/45, vol. I, fase 2) que **manteve** em grau de Recurso Ordinário a **REJEIÇÃO** das **Contas de Governo** referente ao exercício de **2014**, em razão da permanência das irregularidades apontadas nos **itens 7.2, 7.4 e 7.6**, bem como, a multa imputada ao Prefeito.

**ACORDA** o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, por seus membros integrantes do Colegiado, acolhendo as razões expostas no Voto do Relator:

1. **CONHECER** dos presentes embargos;
2. No mérito, **NEGAR-LHES PROVIMENTO**, diante da ausência da omissão e contradição alegadas, ratificando o inteiro teor do **Parecer Prévio PP n. 00144/16**, no sentido de **manter**:

**2.1.** O **parecer** pela **rejeição** das **contas de governo** prestadas pelo Sr. **João Martins Ferreira**, Prefeito do Município de **Amarinópolis**, no exercício de **2014**, tendo em vista a permanência das irregularidades apontadas nos **itens 7.2, 7.4 e 7.6**.

**2.2.** As irregularidades **ressalvadas** apontadas nos **itens 7.3 e 7.5**, que não foram objeto dos presentes Embargos.

**2.3.** A **multa** imputada ao gestor no valor de **R\$300,00**, em razão da intempestividade na apresentação das contas de governo do exercício de 2014.

**2.6.** Os demais termos do **Parecer Prévio PP n. 00144/16**; e,

**3. RESSALTAR** que, na análise deste recurso, as informações apresentadas ao SICOM-TCM e os documentos constantes dos autos foram considerados sob o aspecto da veracidade ideológica presumida.

À Superintendência de Secretaria, para os fins.

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS**, em Goiânia, aos 19/10/2016.

**Presidente:** Cons. Joaquim Alves de Castro Neto

**Relator:** Cons. Francisco José Ramos

**Participantes da votação:**

1 Cons. Nilo Sérgio de Resende Neto      2 Cons. Sebastião Monteiro G. Filho

3 Cons. Subst. Maurício Azevedo      4 Cons<sup>a</sup>. Maria Teresa Garrido Santos

Presente: José Gustavo Athayde      , Ministério Público de Contas

**ACÓRDÃO AC nº**

**PLENO - TCM-GO**

**Processo n.** : 10444/15 F3  
**Município** : Amarinópolis  
**Assunto** : Embargos de Declaração  
**Objeto** : Balanço Geral  
**Período** : 2014  
**Prefeito** : João Martins Ferreira  
**CPF** : 425.257.211-87

**RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos dos **Embargos de Declaração**, autuado por meio da petição (fls. 01/05, vol. I, fase 3) da lavra do Sr. **João Martins Ferreira**, Prefeito do Município de **Amarinópolis**, via procuração, objetivando a reforma do **Parecer Prévio PP n. 00144/16** (fls. 44/45, vol. I, fase 2) que **manteve** em grau de Recurso Ordinário a **REJEIÇÃO** das **Contas de Governo** referente ao exercício de **2014**, em razão da permanência das irregularidades apontadas nos **itens 7.2, 7.4 e 7.6**, bem como, a multa imputada ao Prefeito.

**I. Do recebimento do recurso:**

O presente recurso foi recebido e distribuído à Relatoria ao Conselheiro Francisco José Ramos, pela Presidência deste TCM por meio do Despacho n. 3.424/16 (fl. 9, Vol. I, fase 3).

**II. Da manifestação da Secretaria de Recursos (SR):**

A Secretaria de Recursos, mediante Certificado n. 1.508/16 (fls. 10/12, Vol. I, fase 3), manifestou-se nos seguintes termos:

(...)"

Em sede de embargos de declaração, incumbe ao Tribunal afastar eventual omissão, contradição e/ou obscuridades encontrados entre os próprios termos da decisão. Ressalta-se que é defeso utilizá-los com a finalidade de propiciar reexame da questão de fundo, objetivando desconstituir o julgado.

1. DAS RAZÕES RECURSAIS E ANÁLISE DE MÉRITO DAS IRREGULARIDADES E RESSALVAS

Quanto ao mérito dos embargos, o recorrente, consoante peça recursal de fl. 01/05, apresentou as seguintes alegações.

DA OMISSÃO:

Ocorre que essa decisão proferida no processo nº: 10444/2015 do o **ITEM 7.6** é **OMISSA**, pelo fato que em nenhum momento houve a análise da Secretária de Recursos sobre a jurisprudência trazida nos autos do Recurso Ordinário em pág. 19 a 25, vol. 01/01, que seria do Acórdão AC Nº 00750-08 do Município de Nova Glória-GO, Processo nº 08721/08 julgado por esta Egrégia Corte de Contas – TCM/GO, como apresentaremos o posicionamento abaixo deste ato decisório:

Processo: 08721/087, Município de Nova Glória, Balancete de dezembro de 2016, ACÓRDÃO AC Nº 00750-08.

O Acórdão AC nº 00537/08, dispõem que o motivo que ensejou o julgamento pela irregularidade das contas relativas ao balancete do mês de dezembro de 2006, foi à **abertura de créditos Adicionais de natureza Suplementar acima do percentual autorizado pela Lei Orçamentária.**

Antes de abordamos as questões de méritos, reportaremos há fatos ocorridos no interregno da instrução do processo principal e seu recurso ordinário, iniciando pela denúncia oferecida pelo Sr. Valdemir Cunha Moraes Vereador, cujo escopo **relata a abertura de Créditos Adicionais de natureza Suplementar pelo chefe do Executivo, em valor maior do que o autorizado pela Lei Orçamentária; necessidade de quorum qualificado para a aprovação da Lei Municipal nº 450/07 que convalidou os atos praticados pelo Chefe do Executivo e impossibilidade de retroação dos efeitos da referida lei.**

**- da convalidação dos atos praticados e do seu efeito retroativo.**

O instituto da convalidação e os seus efeitos de retroatividade são tratados pelos doutrinadores como instrumento moderno e fundamental para a correção de defeitos sanáveis praticados pela administração desde que o encargo não consolide em ilegalidade ou prejuízo à Administração prescindindo da prática de anulação de ato e da prática de novo ato:

*Admitir que atos administrativos possam ser convalidados importa em permitir que as falhas no ato possam ser corrigidas com efeito ex tunc. Convalidando o ato, ele passa a ser considerado válido desde sua origem. Isto é, a convalidação opera eficácia ex tunc. Esta é a grande importância da convalidação e a prática de novo ato. Praticado novo ato, ele somente produziria efeitos desde momento em diante. Convalidado o ato, a convalidação retroage e lhe confere validade desde sua origem. (Furtado, Lucas Rocha – Curso de Direito Administrativo – Belo Horizonte – 2007, pág. 329).*

**Da mesma forma a jurisprudência legítima a convalidação como ato útil e necessário para a correção de falhas praticadas pela**

**Administração: 2013-2016**

**administração, podendo ainda se provocada pela administração ou mesmo por terceiros interessados desde que o desfecho não resulte em algum tipo de dano ou prejuízo a coletividade:**

*A convalidação, ou seja, o suprimento da invalidade do ato administrativo com a correção do defeito invalidante, pode se dar por iniciativa do interessado, mediante a reprodução do ato sem vício que o eivava, alcançando retroativamente o ato inválido, de modo a legitimar os seus efeitos pretéritos. (MS 7411 / DF – Mandado de Segurança 2001/0024291-0 – Ministro Hamilton Carvalho)*

A questão inerente a legitimidade do instituto da convalidação e os seus efeitos retroativos estão devidamente consolidadas na doutrina, na jurisprudência e nas atividades administrativas cotidianas sem nenhum prejuízo a coletividade ou mesmo as partes diretamente envolvidas, demonstrando a evolução do direito público.

O governo Federal utilizou a Lei Federal nº 8.342, de 31 de março de 1993, para instituir o Programa Nacional de Atenção Integral a Criança e ao Adolescente e convalidar os atos orçamentários referentes ao Projeto Minha Gente Praticados no exercício de 1991 e 1992.

Portanto a convalidação dos atos praticados pela administração legitima o embargante na busca do pleito em apreço e a vasta doutrina, a jurisprudência e a decisão exarada em momento posterior ao do julgamento originário pelo próprio Tribunal de Contas, enseja na aceitação da convalidação e conseqüente acatado do embargo postulado.

Diante do exposto, fica reconhecida a pretensão do embargante no sentido de alterar o conteúdo da Resolução RS nº 00537/08, no tocante a convalidação dos decretos de abertura de crédito adicional natureza suplementar.

**ACORDA**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, pelos membros integrantes de seu Colegiado, Conhecer do EMBARGO DE DIVERGÊNCIA e Dar-lhe provimento, no sentido de desconstituir a falha apontada no Acórdão AC nº 00537/08 e manifestar pela REGULARIDADE das contas em apreço, com supedâneo nos fatos e fundamentos retro.**

Diante das informações explanadas acima, informamos que existem vários posicionamentos precedentes em relação à matéria discutida do Item 7.6 "Abertura de créditos adicionais, por decreto do Chefe de Governo, no montante de R\$ 8.862.998,35, acima dos limites fixados na LOA e em autorizações posteriores, no total de R\$ 6.870.884,02" (jurisprudências e doutrinas) e ainda e de ressaltar que não resultou em dano ao erário ou prejuízo a coletividade.

Ressalta-se ainda que este julgamento do Acórdão AC Nº 00750-08 pertence a esta Egrégia Corte de Contas – TCM-GO, merecendo os analistas da Secretária de Recursos se manifestarem em relação à matéria já trazida nos autos do Recurso Ordinário em pág. 19 a 25, vol. 1/1, no entanto não houve manifestação dos mesmos.

Nesse rumo, é imprescindível também invocar no julgamento dos presentes autos o Princípio da Isonomia, que é um dos pilares norteadores da República Federativa do Brasil, onde todos são iguais perante a lei, estando estes direitos expressos no art. 5º de nossa Carta Política.

Remete-nos ainda a este basilar princípio, os ensinamentos do saudoso mestre Rui Barbosa, onde ao lecionar acerca desta isonomia, previa que devemos tratar os iguais de maneira igual e os desiguais de maneira desigual, obtendo assim uma igualdade real e não uma desigualdade flagrante.

Sendo assim, para que se obtenha a tão almejada segurança jurídica é que se faz necessário a uma Corte de julgamento adotar medidas equivalentes para casos semelhantes, para que se previna de maneira salutar em suas decisões a incidência do popular jargão "*dois pesos, duas medidas*".

Diante das informações e justificativas aqui trazidas aos autos pedimos que a falha do ITEM 7.6 fosse **descaracterizada** do Balanço Geral de 2014 AMORINÓPOLIS.

#### Análise do Mérito

Conforme se vê do Certificado nº 0627/2016 (fls. 29/33) – F2), esta Especializada sugeriu a Rejeição das Contas de Governo do exercício de 2014 da Prefeitura Municipal de Amorinópolis, da permanência das irregularidades constantes dos Itens 7.2, 7.4 e 7.6, apontadas no Parecer Prévio PP nº 00522/15 (fls. 477/478, vol. 1 F 1).

Foi apresentado os embargos onde o recorrente alegou omissão no item 7.6, que reporta sobre abertura de créditos adicionais, por Decreto do Chefe de Governo, no montante de R\$8.862.998,35, acima dos limites fixados na LOA e em autorizações posteriores, no total de R\$6.870.884,02, conforme informações prestadas por meio eletrônico nas contas de gestão.

Quanto ao Processo nº 08721/08 da Prefeitura Municipal de Nova Glória, referente aos Embargos ao Balancete de Dezembro de 2006, esta especializada entende que o entendimento adotado naquela oportunidade não pode prevalecer no presente caso, uma vez que houve flagrante desrespeito ao disposto no inciso V do art. 167 da CF/88, que diz ser vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa.

A despesa para ser liquidada (realizada) deve ter sido previamente empenhada, e se foi empenhada, é porque, antes, deveria existir crédito concedido, ou seja, saldo na dotação própria, ao teor dos artigos 59, 60 e 61 da Lei 4.320/64. Quando se gasta acima do autorizado, está se descumprindo todo um sistema orçamentário e de contabilidade pública previsto na legislação. Em primeiro lugar, a Constituição proíbe a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa (art. 167, V, CF/88) e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários (art. 167, II, CF/88). Complementando esse comando, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que as despesas sem adequação orçamentária, ou seja, sem dotação suficiente, serão consideradas nulas, irregulares e lesivas ao patrimônio público (art. 15 da LRF). No que tange à contabilidade pública, pelo regime de competência da despesa previstos nos artigos 35, II, da Lei n.º 4320/64 e 50, II, da LRF, não seria possível gastar acima dos créditos concedidos, visto que no método das partidas dobradas, a contrapartida do lançamento a crédito da conta "crédito empenhado" seria o lançamento a débito da conta "crédito disponível". Então, contabilmente, só seria possível empenhar se houvesse saldo orçamentário na dotação própria.

No entender desta Secretaria a decisão vergastada não está omissa, uma vez que a manutenção da irregularidade do item 7.6 se encontra devidamente respaldada por fundamentação jurídica, não cabendo aplicar ao presente caso a excepcionalidade utilizada quando da análise do processo utilizado como parâmetro.

Diante do exposto, a irregularidade será mantida.

#### CONCLUSÃO:

Do exposto, CERTIFICA, esta Secretaria, poder o Tribunal de Contas dos Municípios, por meio do seu Colegiado, com base nos argumentos retro, conhecer dos presentes Embargos de Declaração, para, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo o inteiro teor do Parecer Prévio PP nº 00144/16, permanecendo o parecer pela REJEIÇÃO das contas de Governo do exercício de 2014, em virtude da permanência das irregularidades apontadas nos itens 7.2, 7.4 e 7.6.

(...)"

Ao final, a SR, pugnou por **conhecer** do presente Recurso, para, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo, portanto, o inteiro teor do **Parecer Prévio PP n. 00144/16**, que manteve o parecer pela **rejeição** das **Contas de Governo** do Município de **Amorinópolis**, no exercício **2014**, face às irregularidades contidas nos **itens 7.2, 7.4 e 7.6**. Em consequência, **manteve** as **multa** imputada ao Prefeito.

### III. Da manifestação do Ministério Público de Contas:

O Ministério Público de Contas deste TCM exarou o Parecer n. 5.583/16 (fl. 13, Vol. I, fase 3), conforme segue:

“(...)

Os presentes Embargos de Declaração foram admitidos pela Presidência desta Casa, com fulcro no art. 210, § 1º, do Regimento Interno do TCM/GO.

A Secretaria de Recursos manifestou-se pelo não provimento do aludido recurso, opinando por manter a REJEIÇÃO das contas reexaminadas, com a imputação de multa.

Preliminarmente, temos que aos presentes faltam requisitos para sua admissibilidade na forma da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal, vez que impróprios para o fim buscado, ausente do julgado atacado qualquer omissão, obscuridade, contradição.

Passando à análise de mérito, dada a natureza eminentemente técnica da matéria, corroboramos o entendimento exarado pela Secretaria de Recursos via de sua análise, adotando-se as razões elencadas por referida Especializada de sua manifestação como fundamento para o presente pronunciamento.

Diante do exposto, manifesta o Ministério Público de Contas preliminarmente pelo não conhecimento dos presentes Embargos e, caso a questão preliminar não seja acolhida, pelo seu não provimento, mantendo os termos da decisão vergastada.

*Análise realizada sem prejuízo de irregularidades que eventualmente forem detectadas em outros processos atinentes ao mesmo período. (RJIM)*

(...)”

Dessa forma, o MPC discordou do posicionamento apresentado pela Unidade Técnica, se manifestando por não conhecer os presentes Embargos de Declaração, uma vez que não foi verificada qualquer omissão, contradição ou obscuridade. Porém, caso não acolhida a preliminar, sugeriu que fosse negado provimento ao recurso, permanecendo o parecer pela rejeição das contas.

**É o relatório.**

## **VOTO DO RELATOR**

Após análise dos autos, **acolho integralmente** o entendimento exposto pela Secretaria de Recursos, que manifestou-se por **conhecer** os presentes Embargos e **negar-lhes provimento** no mérito, mantendo, em consequência, o **Parecer Prévio PP n. 00144/16** em todos os seus termos.

Quanto ao posicionamento do Ministério Público de Contas, **acolho parcialmente** o exposto em seu parecer, tendo em vista que **discordo** em não conhecer os Embargos, uma vez que, o recorrente apontou omissão e contradição no



Acórdão recorrido, ao não considerar na análise do recurso ordinário (fase 2 dos presentes autos), documentos hábeis para sanar as irregularidades que motivou o parecer pela rejeição das contas de governo do exercício de 2013.

Contudo, **concordo** com a segunda sugestão apresentada, a qual está em concordância com a Secretaria de Recursos, ou seja, negar provimento, mantendo, em consequência, o **Parecer Prévio PP n. 00144/16** em todos os seus termos.

Quanto à admissibilidade dos embargos, verifica-se que o recorrente é parte legítima, por tratar-se do Prefeito no exercício de 2013 (fl. 14, Vol. I, fase 3).

É tempestivo, conforme aferido à fl. 8, Vol. I, fase 3.

Postulou o Recorrente (fls. 1/5, Vol. I, fase 3), que o presente recurso fosse recebido e provido e as contas receberem parecer pela aprovação.

Em análise preliminar, é mister ressaltar, que conforme a redação do Art. 39, da Lei 15.958/07 (LOTCM), *in verbis*: “os embargos de declaração são cabíveis quando houver **obscuridade**, **omissão** ou **contradição** em Acórdão ou Resolução emitido pelo Tribunal.”

Há de se esclarecer, que os embargos declaratórios destinam-se, precipuamente, a desfazer obscuridades, a afastar contradições e a suprir omissões que eventualmente se registrem no julgado. Essa modalidade recursal só admite o reexame do decisum embargado, quando utilizada com a especial finalidade de viabilizar um pronunciamento jurisdicional de caráter integrativo-retificador, vocacionado a afastar as situações de obscuridade, omissão ou contradição. O reexame de questões de mérito já superadas em decisões anteriores, extrapola o apertado alcance dos embargos de declaração.

Analisando o decisum embargado, referente à existência de omissão e contradição em relação às irregularidades dos **itens 7.2, 7.4 e 7.6**, constato que as questões cuja análise se apresentava admissível foram apreciadas de maneira totalmente apropriada, não havendo, por isso mesmo, nada a sanar, até porque os fundamentos em que se sustentou o ato decisório revelam-se inteiramente satisfatórios para desautorizar a pretensão jurídica deduzida pelo embargante.

Daí, apresento VOTO nos seguintes termos:

1. **CONHECER** dos presentes embargos;
2. No mérito, **NEGAR-LHES PROVIMENTO**, diante da ausência da omissão e contradição alegadas, ratificando o inteiro teor do **Parecer Prévio PP n. 00144/16**, no sentido de **manter**:
  - 2.1. O **parecer** pela **rejeição** das **contas de governo** prestadas pelo Sr. **João Martins Ferreira**, Prefeito do Município de **Amorinópolis**, no exercício de **2014**, tendo em vista a permanência das irregularidades apontadas nos **itens 7.2, 7.4 e 7.6**.
  - 2.2. As irregularidades **ressalvadas** apontadas nos **itens 7.3 e 7.5**, que não foram objeto dos presentes Embargos.
  - 2.3. A **multa** imputada ao gestor no valor de **R\$300,00**, em razão da intempestividade na apresentação das contas de governo do exercício de 2014.
  - 2.6. Os demais termos do **Parecer Prévio PP n. 00144/16**; e,
3. **RESSALTAR** que, na análise deste recurso, as informações apresentadas ao SICOM-TCM e os documentos constantes dos autos foram considerados sob o aspecto da veracidade ideológica presumida.

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**, em Goiânia, aos 30 de setembro de 2016.

---

**FRANCISCO JOSÉ RAMOS**  
Conselheiro Relator