

**Portaria Nº 1/2017 – PBM/MPC/PA**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**, pelo Procurador de Contas ao final assinado, em constante rotina de fiscalização, atividade inerente às funções constitucionais outorgadas ao Ministério Público de Contas, verificou que durante o exercício financeiro de 2016 foram publicados **71 decretos** que, seja por superávit financeiro do exercício anterior, seja por excesso de arrecadação do próprio exercício ou, ainda, por anulação de dotações orçamentárias, **abriram créditos suplementares** na ordem de **R\$2.709.985.735,11** (dois bilhões, setecentos e nove milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, setecentos e trinta e cinco reais e onze centavos).

A relação dos Decretos segue anexa a este petítório (anexo 1).

O que chama a atenção nesses 71 Decretos de abertura de crédito suplementar é que todos, **absolutamente todos**, pretendem eficácia retroativa, como se pudessem emanar efeitos para antes de sua publicação.

Com efeito, todos os 71 Decretos preveem que seus efeitos devem retrooperar a períodos bem anteriores ao de sua publicação, o que, num juízo de delibação, nos parece inapropriado, tendo em vista que em matéria de direito orçamentário é impossível cogitar de validade e eficácia retroativa de autorizações orçamentárias, sob pena de malferimento aos princípios da publicidade administrativa, da legalidade e da especialidade orçamentária.

GABINETE PROCURADOR PATRICK BEZERRA MESQUITA

Sendo os orçamentos instrumentos de planejamento e programação, jamais devem ter eficácia para o passado. Como se sabe, a realização da despesa pública demanda uma sequência lógica coordenada, onde primeiro se tem a **pré**-visão orçamentária com as respectivas dotações, depois o empenho, com a consequente liquidação e pagamento dos valores.

Abrir créditos suplementares com pretensão retroativa é deslocar a **pré**-visão orçamentária para o fim da cadeia de pagamento, e admitir, dentre outras coisas, a realização da despesa pública sem a devida e contemporânea cobertura orçamentária, frustrando a programação de gastos e conferindo margem de flexibilidade e informalidade **inadmissíveis** na contabilidade pública.

Diga-se que tal conduta não parece encontrar paralelo nas boas práticas orçamentárias. Fazendo breve pesquisa no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP)<sup>1</sup>, podemos ver todos os atos de abertura de créditos suplementares na União em 2016, e mesmo os que estavam quase no limiar da virada do exercício financeiro, tiveram vigência e eficácia prospectiva, isto é, para frente, como não poderia deixar de ser, reforçando o descabimento de aumentar dotações orçamentárias com olhos no retrovisor.

Por sinal, em pesquisas nos anos anteriores, constata-se que até 2012 não era prática do Governo do Estado a abertura de créditos suplementares com data retroativa, o que se iniciou a partir de 2013, e demanda explicitação, e, se necessário, a

---

1

<https://www.siop.planejamento.gov.br/sioplegis/sof/pesquisa;jsessionid=wntDBWpuhUoLJqJPGIF3dM4k.undefined?r=YXNzdW50b3M6KEFsdGVyYcOnw6NvIE9yw6dhhbWVudMOhcmlhKSA%3D>

GABINETE PROCURADOR PATRICK BEZERRA MESQUITA

devida correção, sob risco de comprometimento do controle orçamentário bem como da higidez do processo de realização da despesa pública.

Nessa senda, cômicos da importância da lei orçamentária, é preciso referir que muito se discute sobre sua natureza jurídica – lei formal, ato-condição, lei material – , mas seja qual for a escola doutrinária a que se filie, o núcleo incontroverso é que ao administrador público **só cabe gastar aquilo que o orçamento expressamente autorizou/fixou previamente**.

Aqui, em âmbito de direito orçamentário, é perfeitamente possível transpor, com a devida adaptação, o brocardo penal de que não há crime, nem pena sem lei anterior que os definam. Nesse ponto, é permitido dizer que não há a realização de despesas, ou a assunção de obrigações financeiras, sem lei anterior que preveja a dotação orçamentária que lhe fará frente, como ilação expressa do inciso II do art. 167 da Constituição Federal.<sup>2</sup>

Embora seja perfeitamente possível a abertura de créditos suplementares via Decreto, é no mínimo estranho que eles pretendam eficácia retroativa, já que a publicação posterior não teria o condão de convalidar execuções orçamentárias realizadas anteriormente sem agasalho fiscal no momento de sua realização.

Assim sendo, para a devida verificação da legalidade atinente a abertura de créditos orçamentários retroativos, é imperioso que este Ministério Público de Contas

---

<sup>2</sup> Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

GABINETE PROCURADOR PATRICK BEZERRA MESQUITA

obtenha as informações necessárias para que possa firmar seu convencimento sobre a questão.

Além do mais, a instauração prévia de procedimento de colheita de informações é instrumento de diálogo com a Administração Pública, que poderá expor suas razões de fato e de direito de modo que venha a influenciar o convencimento do *Parquet* de Contas, ou, até mesmo, se antecipando a corrigi-las, caso entenda pertinente.

Nesse diapasão, e com fulcro nos art. 25, IV, da Lei 8.625/93, 52, VI, da Lei Complementar Estadual nº 56/06, arts. 13 e 15 da Lei Complementar Estadual nº 09/92 e art. 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/85, e, é claro, o art. 130 da Constituição Federal, ***decido por abrir procedimento administrativo preliminar***, requerendo os bons préstimos:

1. À **Secretaria**, para que:
  - a) autue-o, utilizando a presente portaria como termo de abertura, e, cadastre-o no DIPRO, devolvendo ao Gabinete em seguida.
2. Ao **Gabinete**, para que:
  - a) numere-o sequencialmente,
  - b) registre-o na planilha própria,
  - c) minute ofício dirigido ao ilustre Secretário de Planejamento do Estado (**SEPLAN**) solicitando explicitação acerca do habitual atraso nas publicações dos decretos de abertura de crédito suplementar, com esclarecimento se houve execução orçamentária/realização de despesa com base nos referidos Decretos anteriormente às suas publicações,

GABINETE PROCURADOR PATRICK BEZERRA MESQUITA

bem como minudenciando qual é a regulamentação interna dos procedimentos de aberturas de crédito suplementar, com juntada de cópias, de preferência em mídia digital, de todos aqueles produzidos no exercício de 2016;

d) confira prazo de **vinte dias**, acompanhando sua resposta, e reiterando automaticamente no caso de recalcitrância, desta feita com prazo reduzido de **cinco dias**.

e) Dê-se ciência ao Procurador-Geral de Contas da abertura deste PAP, inclusive para fins de publicação no DOE.

A todos que certifiquem o cumprimento, ou impossibilidade de fazê-lo, de cada etapa.

Belém, quinta-feira, 19 de janeiro de 2017.

**PATRICK BEZERRA MESQUITA**

**Procurador de Contas**