



Estado do Piauí
Ministério Público de Contas



**EXMA. SRA. CONSELHEIRA WALTÂNIA MARIA NOGUEIRA DE SOUSA LEAL
ALVARENGA.**

***Ref. Prestação de contas de Governo
Prefeitura de Teresina – 2020***

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e fiscalizar sua execução, vem, muito respeitosamente, perante Vossa Excelência, por intermédio do Procurador abaixo assinado, interpor o presente **INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE, CUMULADO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INAUDITA ALTERA PARS**, nos autos da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Teresina, com fulcro no art. 161, §3º, da Lei nº 5.888/09 e de acordo com os fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:

I – DO CABIMENTO:

Atualmente não há mais dúvida de que os Tribunais de Contas possuem a prerrogativa para apreciar incidentalmente a constitucionalidade de leis e



Estado do Piauí

Ministério Público de Contas



atos normativos, quando do exercício de suas atribuições estabelecidas na Constituição Federal. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm sido uniformes no sentido de que a Corte de Contas pode e deve se manifestar acerca da constitucionalidade de leis e atos normativos, em matérias de sua competência.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência do Tribunal de Contas para proceder à apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos por meio da edição da **Súmula 347**: “*O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.*” Portanto, conforme definido na súmula da Suprema Corte, não apenas o Poder Judiciário, mas também os Tribunais de Contas possuem a prerrogativa de verificar se as leis e os atos normativos emanados pelo poder público encontram-se harmonizados com a Constituição Federal.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, a matéria encontra-se prevista em sua Lei Orgânica (Lei nº 5.888/09), estabelecendo a competência privativa do Plenário para apreciar os incidentes de inconstitucionalidade (art. 39, IV), na forma disciplinada no art. 161, abaixo transcrito:

Art. 161. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar **a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público**, os autos serão remetidos à discussão em sessão do **Plenário do Tribunal para pronunciamento preliminar sobre a matéria**, conforme procedimento a ser estabelecido no Regimento Interno.

§1º Em sessão plenária, o Relator do feito exporá o caso, procedendo-se, em seguida, à deliberação sobre a matéria.

§2º Proferido o julgamento pelo Plenário do Tribunal e publicada a respectiva deliberação, serão os autos devolvidos à Câmara, para apreciar o caso de acordo com a decisão prejudicial.



Estado do Piauí

Ministério Público de Contas



§3º Idêntico incidente poderá ser suscitado por qualquer Conselheiro ou Auditor, ou pelo Procurador Geral do Ministério Público de Contas, em feitos de competência originária do Plenário.

§4º A decisão contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

Ante o exposto, inexistindo dúvidas a respeito da competência desta Corte de Contas para apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos, bem como da legitimidade deste *parquet* para suscitar o presente incidente processual (art. 161, §3º), passa-se ao exame do caso concreto posto à deliberação.

II – DOS FATOS:

O Prefeito Municipal de Teresina, Sr. Firmino da Silveira Filho, em razão do agravamento da crise na saúde pública, decorrente de pandemia de doença infecciosa viral respiratória, causada pelo novo coronavírus (Covid-19), decretou “**Estado de Calamidade Pública**” no município, por meio do Decreto nº 19.537, de 20 de março de 2020.

Em seguida, o Prefeito Municipal encaminhou diversos projetos de lei à Câmara Municipal de Teresina com vistas ao reconhecimento do citado estado de calamidade pública, bem como objetivando regulamentar contratações e destinar maior soma de recursos para o combate à doença, no que resultou na aprovação das seguintes leis, publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Município n.º 2.750, de 14 de abril de 2020:



Estado do Piauí

Ministério Público de Contas



- **Lei nº 5.506/2020:** reconhece o “Estado de Calamidade Pública” no âmbito do Município de Teresina e dá outras providências;
- **Lei nº 5.507/2020:** altera dispositivos da Lei Municipal nº 2.970. de 12.01.2001, com modificações posteriores (Plano de Custeio do Regime Próprio dos Servidores Públicos Municipais de Teresina), autorizando o a redução da contribuição mensal compulsória do Poder Executivo Municipal, até o dia 31.12.2020, para o percentual de 14% (quatorze por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição do respectivo segurado ativo;
- **Lei nº 5.508/2020:** autoriza o Poder Executivo Municipal, excepcionalmente no exercício de 2020, a suspender as vinculações de receitas e órgãos, fundos e despesas, instituídos por legislação municipal;
- **Lei Complementar n.º 5.509/2020:** dispõe sobre procedimentos para contratações e outras medidas para enfrentamento da calamidade de saúde pública.

Não obstante a pertinência na adoção de medidas céleres, firmes e pontuais no sentido de combater a disseminação do novo coronavírus, este órgão ministerial identificou dispositivos em algumas das citadas normas legais que extrapolam os limites de atuação do poder público municipal e ofendem o ordenamento jurídico pátrio, sendo necessária a atuação desta Corte de Contas no sentido de determinar o afastamento da aplicabilidade das normas questionadas no caso concreto.



III – DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS

O presente incidente de inconstitucionalidade tem por objetivo afastar a eficácia dos seguintes dispositivos das leis abaixo especificadas:

LEI MUNICIPAL Nº 5.508/2020

Art. 2º (...)

Parágrafo único. Durante o estado de exceção, caracterizado como “Calamidade Pública”, fica o Poder Executivo Municipal **autorizado a utilizar todos os recursos financeiros disponíveis, inclusive de fundos específicos e de natureza previdenciária**, vinculados a órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, para prevenção e enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do novo coronavírus (COVID-19).

LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 5.509/2020:

Art. 2º (...)

§2º O procedimento estabelecido nesta Lei Complementar poderá ser aplicado às contratações na área de saúde **ou em qualquer outra área**, desde que necessárias à efetivação de medidas assistenciais de mitigação dos impactos sociais e econômicos da pandemia do coronavírus.

Art. 7º Nas contratações realizadas para os fins da presente Lei Complementar, inclusive nos eventuais termos aditivos aos contratos em curso, nos termos do art. 3º, **não se aplicam os limites de acréscimos e supressões de que trata o §1º do art. 65 da Lei Federal nº 8.666, de 1993.**



Estado do Piauí
Ministério Público de Contas



Art. 8º A emissão da ordem de fornecimento ou de serviços e/ ou a assinatura do termo de contrato, na forma desta Lei Complementar, **independem da existência de prévio empenho**, desde que haja declaração de disponibilidade financeira exarada pela autoridade competente e devidamente formalizada nos autos.

(Grifou-se)

IV – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

a) Inconstitucionalidade do Parágrafo Único do art. 2º da Lei Municipal n.º 5.508/2020:

O dispositivo em questão autoriza ao Poder Executivo Municipal utilizar todos os recursos financeiros disponíveis, **inclusive de fundos específicos e de natureza previdenciária**, na prevenção e enfrentamento ao novo coronavírus.

Na prática, a norma autoriza o gestor a utilizar os recursos depositados nas contas específicas do Regime Próprio dos Servidores Públicos Municipais – RPPS, gerido pelo Instituto de Previdência Municipal de Teresina – IPMT, no combate à pandemia de saúde.

Observe-se que os recursos do sistema de previdência dos servidores efetivos municipais, custeado por meio de contribuições do respectivo ente federativo, dos servidores ativos, dos aposentados e de pensionistas, possui **destinação específica** voltada para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados do referido regime.



Estado do Piauí

Ministério Público de Contas



Nesse sentido, observe-se a redação do art. 1º, inciso III, da **Lei nº 9.717/1998**, que dispõe sobre **regras gerais** para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...)

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

A redação da norma é clara ao vincular os recursos do RPPS exclusivamente ao pagamento de benefícios previdenciários dos segurados, prevendo como única ressalva a possibilidade de custear as despesas administrativas da entidade gestora do fundo, no caso, o IPMT.

Evidentemente, não poderá o Prefeito de Teresina, mesmo amparado por lei municipal, destinar os recursos do RPPS para finalidade diversa do que estabelece as normas gerais sobre a matéria, pois falece ao município competência constitucional para disciplinar a matéria de forma diversa do que dispõe a lei federal.



Estado do Piauí
Ministério Público de Contas



Com efeito, o art. 24, inciso XII, da CRFB, dispõe que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social, **cabendo à União, no âmbito da legislação concorrente, estabelecer normas gerais** (§1º do art. 24 da CF).

Nesse contexto, a União concentra o poder de estabelecer as normas gerais dos temas que demandam tratamento padronizado, definindo as diretrizes, balizas e condições que deverão ser **obrigatoriamente seguidas pelos demais entes federados, sob pena de inconstitucionalidade**. Estes, por sua vez, poderão apenas regulamentar e complementar o sentido de tais normas gerais, sem nunca alterar o seu sentido.

Na espécie, o Parágrafo Único do art. 2º da Lei Municipal n.º 5.508/2020 dispõe sobre a matéria de forma diametralmente oposta ao que dispõe a norma geral sobre a matéria previdenciária, possibilitando o **desvio de finalidade** na utilização de recursos com destinação vinculada e específica. Trata-se de autorização legislativa viciada que atenta contra a própria lógica do sistema de previdência social dos servidores públicos, que sobrevive à custa dos recursos que compõem o seu fundo próprio, calculados com base em diversos estudos atuariais utilizados para projetar os eventos futuros do plano previdenciário.

Destaca-se que, a rigor, **as verbas depositadas no fundo previdenciário não pertencem à Prefeitura Municipal de Teresina**, não podendo delas dispor para qualquer outra finalidade que não seja o pagamento de benefícios e da taxa de administração do próprio fundo.

O enfrentamento da questão relativa ao abuso do poder legiferante dos entes federados, ao ultrapassar seu limite normativo e disciplinar de forma diversa temas dispostos em normas gerais editadas pela União, é tema recorrente no Supremo Tribunal Federal, tendo este inclusive declarado a inconstitucionalidade de



Estado do Piauí

Ministério Público de Contas



norma da Constituição do Estado do Piauí que ia de encontro ao disposto em norma geral em matéria previdenciária, conforme abaixo transcrito:

Art. 57, § 1º, II, da Constituição do Estado do Piauí, na redação dada pela EC 32, de 27-10-2011. (...) A modificação da idade para o implemento da aposentadoria compulsória, efetuada pela EC 88/2015, não tem o condão de operar a convalidação superveniente da norma impugnada, persistindo sua inconstitucionalidade. As regras da CF que dispõem sobre aposentadoria dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são normas gerais de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros. A norma impugnada invadiu campo reservado à União para o estabelecimento de normas gerais sobre previdência social (art. 24, XII e § 1º, CF), bem como extrapolou os limites do exercício do poder constituinte decorrente reformador, legislando em frontal desacordo com o estabelecido no art. 40, § 1º, II, da Constituição da República.

[**ADI 4.696**, rel. min. Edson Fachin, j. 30-6-2017, P, *DJE* de 14-9-2017.]

Verifica-se, à toda evidência, que o Parágrafo Único do art. 2º da Lei Municipal n.º 5.508/2020 está acometido de vício de inconstitucionalidade, por ofensa à norma geral sobre matéria previdenciária (art. 1º, inciso III, da Lei nº 9.717/1998), impondo-se a sua declaração incidental no bojo das contas anual de governo da Prefeitura Municipal de Teresina.

Afora a questão jurídica acerca da inconstitucionalidade da norma questionada, evidencia-se que a utilização de tais verbas poderá gerar ônus demasiado às futuras gestões do município, que deverão recompor o possível rombo deixado pela atual administração no IPMT, prejudicando, em última análise, a concessão de benefícios previdenciários de inúmeros segurados do RPPS do município de Teresina, que já se encontra em déficit atuarial que soma mais de 3 bilhões de reais na carteira de investimentos e cuja Certidão de Regularidade



Estado do Piauí
Ministério Público de Contas



Previdenciária somente tem sido fornecida por meio de ordem judicial, conforme informações repassadas pela Divisão de Fiscalização de Regimes Próprios de Previdência Social do TCE/PI.

Não podemos olvidar o fato de que a questão do combate à pandemia do coronavírus é importantíssima e requer medidas pertinentes, sobretudo por lidar com o sensível tema afeto à saúde pública, entretanto, estas medidas encontram limites, não autorizando ao gestor público subverter a ordem jurídica.

Por fim, cumpre destacar que o gestor público que utilizar verbas do fundo previdenciário para finalidade diversa da prevista no regramento jurídico aplicável poderá incorrer no **crime de emprego irregular de verbas públicas**, previsto no art. 315 do Código Penal, com pena de detenção, de um a três meses, ou multa.

b) Inconstitucionalidade do §2º, do art. 2º da Lei Complementar nº 5.509/2020:

Inicialmente cumpre destacar que, estranhamente, a **Lei Complementar** em questão adotou uma numeração que corresponde a uma sequência lógica em relação à numeração adotada por **Leis Ordinárias** municipais anteriores, a exemplo das Leis n.ºs 5.508, 5.507 e 5.506, publicadas no mesmo Diário Oficial Eletrônico do dia 15 de abril de 2020.

Trata-se de evidente erro material de técnica legislativa, visto que as leis complementares possuem uma **numeração sequencial própria**, distinta das demais espécies normativas, conforme disposto no art. 2º, §2º, inciso II, da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.



Estado do Piauí
Ministério Público de Contas



No mérito, o §2º do art. 2º da Lei Complementar n.º 5.509/2020, **autoriza a flexibilização das regras aplicáveis às contratações públicas, instituída pela Lei Federal n.º 13.979/2020, para outras áreas que não estão relacionadas à situação de emergência de saúde pública, extrapolando os limites da autorização legislativa constante na lei federal citada.**

Nesse sentido, observe-se a redação da norma questionada:

Art. 2º (...)

§2º O procedimento estabelecido nesta Lei Complementar poderá ser aplicado às contratações na área de saúde **ou em qualquer outra área**, desde que necessárias à efetivação de medidas assistenciais de mitigação dos impactos sociais e econômicos da pandemia do coronavírus.

A norma possui conteúdo jurídico extremamente aberto e indeterminado, possibilitando a utilização indiscriminada de institutos como a dispensa de licitação estabelecida pelo art. 4º da Lei Federal n.º 13.979/2020 para outras áreas não relacionadas diretamente ao enfrentamento à situação de emergência de saúde pública originada pelo novo coronavírus.

Registre-se que a dispensa de licitação prevista no art. 4º da Lei Federal n.º 13.979/2020 é restrita para **“a aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei”**.

A norma federal não autoriza a ampliação de sua aplicabilidade de modo a possibilitar a dispensa de licitação para quaisquer outras áreas que não sejam diretamente afetadas pela emergência de saúde pública. O texto normativo editado pelo Município de Teresina, da forma como se encontra redigido, praticamente



Estado do Piauí
Ministério Público de Contas



estende a possibilidade de dispensa de licitação para qualquer área de atuação da Prefeitura Municipal de Teresina, bastando o gestor público motivar o ato argumentando que este visa “mitigar os impactos sociais e econômicos da pandemia do coronavírus”.

Desse modo, ao disciplinar os procedimentos de contratações públicas para o enfrentamento da calamidade de saúde pública e estado de emergência decorrentes do novo coronavírus, **o Município de Teresina extrapolou o disposto na legislação federal sobre a matéria**, ampliando indevidamente seu âmbito de aplicabilidade, em ofensa ao princípio da legalidade e aos princípios aplicáveis às licitações públicas.

Nesse contexto, a norma questionada padece de vício de inconstitucionalidade, posto que o ultrapassou os limites da competência suplementar municipal para legislar em matéria de licitações e contratos, estendendo a aplicabilidade de norma restritiva para fins diversos das balizas fixadas pelo legislador federal.

c) Inconstitucionalidade do art. 7º da Lei Complementar nº 5.509/2020:

Da mesma forma retratada no item anterior, a legislação municipal afastou indevidamente a aplicabilidade de dispositivos constantes na norma geral de Licitações e Contratos (Lei n.º 8.666/93), fundamentando-se no estado de calamidade pública, sem que esta autorização conste no bojo da Lei Federal n.º 13.979/2020.

Na espécie, o art. 7º da Lei Complementar Municipal nº 5.509/2020 estabelece que **não se aplicam os limites de acréscimos e supressões** de que trata o §1º do art. 65 da Lei Federal n.º 8.666/1993, nas contratações fundamentadas na situação de emergência vivenciada por conta do novo coronavírus, inclusive nos eventuais termos aditivos aos contratos em curso.



Estado do Piauí
Ministério Público de Contas



Em outras palavras, a norma questionada autoriza qualquer gestor municipal **aditivar unilateralmente os contratos atualmente em execução no município de Teresina, aumentando ou suprimindo os valores contratados para a quantia que entender cabível**. Trata-se, em outras palavras, de um “cheque em branco” aos gestores públicos, que poderão livremente alterar quantitativamente os objetos contratados ou mesmo modificar projetos e especificações, sem qualquer critério ou estudo prévio e em valores ilimitados.

Ademais, a norma impõe um demasiado ônus aos contratados, que poderão ser obrigados a ter que fornecer o objeto contratado em quantidades ou especificações que não dispõem, ou mesmo ter seus contratos drasticamente reduzidos, em ofensa aos princípios legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, da impessoalidade e da razoabilidade.

Registre-se, mais uma vez, que tal dispositivo não encontra correspondência na Lei Federal n.º 13.979/2020, que prevê apenas a possibilidade de acréscimos e supressões até o limite de 50% do valor inicial atualizado do contrato (art. 4º-I), tendo o legislador municipal ultrapassando os limites da competência suplementar para legislar em matéria de licitações e contratos, possibilitando acréscimos e supressões contratuais acima do limite fixado na lei federal.

d) Inconstitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 5.509/2020:

A supracitada norma **dispensa a emissão de prévio empenho** na emissão da ordem de fornecimento ou de serviços e/ou na assinatura do termo do contrato, desde que haja declaração de disponibilidade financeira exarada pela autoridade competente e devidamente formalizada nos autos.



Estado do Piauí
Ministério Público de Contas



É sabido que o empenho é uma fase da despesa pública que consiste no ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58, Lei nº 4.320/64). Trata-se de um destaque ou reserva de recursos constantes do orçamento para honrar um pagamento futuro. É uma **fase obrigatória da despesa pública**, uma vez que a lei veda a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60, Lei nº 4.320/64).

Ademais, considerando-se que o empenho tem o condão de vincular determinado valor da dotação orçamentária para o pagamento de obrigações, é evidente que ele **não poderá exceder os limites dos créditos concedidos**, ou seja, nunca poderá ser superior ao montante do crédito orçamentário.

Impende salientar que é por meio do empenho que são contabilizadas as despesas públicas, conforme **regime de competência** adotado no Brasil para as despesas públicas. Na prática, isto implica dizer que uma despesa empenhada em determinado exercício financeiro deverá ser contabilizada neste mesmo exercício, mesmo que venha a ser paga em exercício posterior. Uma despesa empenhada em 2020, por exemplo, deverá onerar o orçamento de 2020, mesmo que o pagamento só ocorra em 2021.

Assim, caso o Prefeito Municipal não promova o devido empenhamento das despesas no exercício em curso, tornar-se-á impossível verificar se o mesmo deixou restos a pagar com disponibilidade financeira suficiente em final de mandato, podendo onerar indevidamente a próxima gestão e representando clara ofensa ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É sabido que a própria LRF possui um mecanismo que permite suspender medidas de ajuste nas contas públicas, para que seja possível aumentar gastos, em caso de decretação de estado de calamidade pública, estado de defesa e estado de sítio, desde que reconhecido pelo Congresso Nacional (art. 65, LRF).



Estado do Piauí
Ministério Público de Contas



Com isso, será possível manter ou até aumentar o nível de gastos, mesmo que haja queda nas receitas, como é esperado por conta da crise do coronavírus. Além disso, a LRF permite suspender ajustes no endividamento e no gasto com pessoal quando esses estiverem acima do limite.

Entretanto, **não consta na Lei de Responsabilidade Fiscal ou na Lei nº 4.320/64 qualquer autorização capaz de dispensar a emissão do prévio empenho**, não podendo os gestores públicos dispensar a sua emissão em nenhuma hipótese. Ressalte-se que **o empenho é sempre obrigatório**, entretanto a confecção do documento “nota de empenho” poderá ser dispensado em alguns casos especiais (art. 60, §1º).

No caso em questão, a norma municipal, de forma totalmente arbitrária e inconstitucional, simplesmente suprimiu uma fase obrigatória da despesa pública, cuja regulamentação consta em **norma geral** sobre Finanças Públicas, qual seja, a Lei nº 4.320/64, que possui *status* jurídico de lei complementar, visto que versa sobre temas reservados à lei complementar pela Constituição Federal de 1988.

Além disso, cumpre registrar que não consta qualquer autorização nesse sentido no bojo da Lei Federal n.º 13.979/2020, tendo o legislador ultrapassando os limites da competência suplementar municipal para legislar em matéria de direito financeiro, padecendo, portanto, de vício de constitucionalidade.

IV – DO PROVIMENTO CAUTELAR:

A Constituição Federal¹, ao especificar a abrangência do controle externo, tratou de atribuir aos Tribunais de Contas prerrogativas com a dimensão adequada à

¹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de



Estado do Piauí

Ministério Público de Contas



relevância de sua atuação para a efetivação do direito fundamental dos cidadãos relativo à prestação de contas por parte dos gestores públicos.

Nesse diapasão, embora a atuação dos Tribunais de Contas ocorra, em regra, na forma de controle *a posteriori* dos atos administrativos, é cediço que, com vistas a cumprir a missão outorgada pelas Constituições Federal e Estadual e Lei Orgânica respectiva, a referida Corte pode (e deve) atuar de modo preventivo, impedindo a prática de atos ilegais que possam causar danos ao erário, inclusive por meio de provimentos cautelares.

Oportunamente, no Mandado de Segurança nº 24.510-DF (2003), o STF assentou tal entendimento. O fundamento adotado foi a teoria dos poderes implícitos, conforme exposto abaixo:

“Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da república, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.”²

Nesse particular, o Pretório Excelso, recentemente, ratificou a legitimidade e a competência constitucional e legal dos Tribunais de Contas para expedir medidas cautelares visando o bloqueio de contas, inclusive contas pessoais do gestor público, com objetivo de prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões. Esse é o entendimento que se deflui do julgamento da Medida Cautelar na Suspensão

cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

² PASCOAL, Valdecir. O poder cautelar dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Ano 41, nº 115, maio/agosto 2009, p.110. Grifado)



Estado do Piauí
Ministério Público de Contas



da Segurança **SS4878 RN**³ (2014), da relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, julgada no dia 14/03/2014.

Atente-se, por relevante, que a Lei nº 5.888/09 (*Lei Orgânica do TCE-PI*) prevê, expressamente, a possibilidade de o Tribunal de Contas fazer uso de **medidas cautelares** no controle externo da Administração Pública. Assim preceitua a citada lei, *litteris*:

Art. 87. O Relator ou o Plenário, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, dou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar **medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte**, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada. (grifos adotados)

Nesse mesmo sentido, vejamos o art. 459 da Res. TCE/PI nº 13/11 (Regimento Interno do TCE), que dispõe, *verbis*:

*Art. 459. Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou de direito alheio, de risco de ineficácia da decisão de mérito, ou diante situação específica que possa causar dano irreparável ou de difícil reparação para o interesse e/ou para o patrimônio público, além do que está previsto no art. 458, o relator ou o Plenário poderá, motivadamente, determinar liminarmente **medidas cautelares, com ou sem a oitiva prévia da parte**, nos casos previstos nos artigos 86 e 87 da Lei Estadual nº 5.888/2009. (grifos adotados)*

3 (STF - SS: 4878 RN , Relator: Min. Presidente, Data de Julgamento: 14/03/2014, Data de Publicação: DJe-053 DIVULG 17/03/2014 PUBLIC 18/03/2014)



Estado do Piauí
Ministério Público de Contas



Observa-se que, no presente caso, estão presentes os requisitos necessários para o provimento cautelar, conforme será demonstrado.

No que tange à **plausibilidade do direito** (fumaça do bom direito), consubstancia-se *in casu* quando se demonstra que as normas municipais questionadas ofendem o ordenamento jurídico brasileiro ao extrapolar os limites competência suplementar municipal para legislar em matéria de direito financeiro e licitações e contratos, padecendo, portanto, de vício de constitucionalidade, conforme demonstrado no curso do presente incidente processual.

Por outro lado, o **perigo da demora** resta patenteado e requer a pronta adoção de providências urgentes por parte do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, haja vista que as normas questionadas poderão ensejar imediato dano ao erário municipal, mediante contratações arbitrárias e ilegais, além de inviabilizar financeiramente futuras gestões e impossibilitar o pagamento de benefícios previdenciários a servidores públicos municipais.

Destarte, demonstrados os requisitos autorizadores para a concessão da medida cautelar proposta, não há outro provimento a ser adotado senão a sua imediata concessão, a fim de **determinar ao Prefeito Municipal que se abstenha de aplicar os dispositivos constantes no parágrafo único do art. 2º da Lei Municipal nº 5.508/2020 e no §2º, art. 2º; art. 7º e art. 8º da Lei Complementar Municipal nº 5.509/2020.**

V – DOS PEDIDOS:

Assim, ante o exposto, considerando a relevância e urgência da matéria, bem como considerando as inconstitucionalidades acima apontadas, vem o Ministério Público de Contas do Estado do Piauí requerer o que se segue:



Estado do Piauí

Ministério Público de Contas



- a) Seja monocraticamente expedido provimento cautelar, inaudita altera pars, determinando ao Prefeito Municipal que se abstenha de aplicar os dispositivos constantes no parágrafo único do art. 2º da Lei Municipal nº 5.508/202º e no §2º, art. 2º; art. 7º e art. 8º da Lei Complementar Municipal nº 5.509/2020, sob pena e aplicação de multa pessoal no valor de 15.000 UFR, nos termos do art. 79, incisos I e III, da Lei n.º 5.888/2009, sem prejuízo de posterior ratificação da medida cautelar pelo Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Piauí;
- b) Sejam citados o Prefeito Municipal de Teresina, Sr. Firmino da Silveira Filho, e Presidente da Câmara Municipal de Teresina, Sr. Jeová Barbosa de Carvalho Alencar, para se manifestarem nos autos do presente incidente de inconstitucionalidade;
- c) Seja incidentalmente declarada, pelo Plenário do TCE-PI, a inconstitucionalidade dos dispositivos constantes no parágrafo único do art. 2º da Lei Municipal nº 5.508/202º e no §2º, art. 2º; art. 7º e art. 8º da Lei Complementar Municipal nº 5.509/2020;
- d) Seja editada Instrução Normativa, com vistas o orientar os demais gestores públicos estaduais e municipais para que não incorram nos mesmos vícios identificados nas normas questionadas
- e) Seja cientificada a Procuradora-Geral de Justiça, Dra. Carmelina Maria Mendes de Moura, para que tome conhecimento do presente incidente de inconstitucionalidade e decida pela interposição das medidas que entender cabíveis.



Estado do Piauí
Ministério Público de Contas



- f) Após a conclusão do presente incidente processual, sejam os autos remetidos a este Ministério Público de Contas para emissão de parecer conclusivo.
- g) Por fim, requer que o incidente seja apensado às contas de governo da Prefeitura Municipal de Teresina, referente ao exercício financeiro de 2020.

Nestes termos,
Pede Deferimento.

Teresina, 16 de abril de 2020.

(assinado digitalmente)

Márcio André Madeira de Vasconcelos
Procurador do Ministério Público de Contas