



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

**Processo nº:** 843.765  
**Natureza:** Prestação de Contas da Administração Indireta Municipal  
**Ano de Referência:** 2010  
**Jurisdicionado:** Empresa Municipal de Turismo de Barbacena  
**Relator:** Conselheiro Wanderley Ávila

**PARECER**

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Trata-se de Prestação de Contas da Empresa Municipal de Turismo de Barbacena, de responsabilidade do Sr. Leonardo Castro de Carvalho, dirigente à época, encaminhada ao Ministério Público de Contas para a emissão de parecer conclusivo.

2. A Unidade Técnica em sua análise inicial (fl. 05 a 10) apontou as seguintes irregularidades:

a) aplicação de recursos da entidade em instituições financeiras não oficiais: Banco Itaú S.A. e Bradesco S.A. ( fl. 07 e 21);

b) elaboração incorreta do Balanço Patrimonial (fl. 08 e 09).

3. V. Exa. determinou a citação do gestor à fl. 47, o qual apresentou defesa às fl. 56 a 58.

4. A Unidade Técnica emitiu o relatório de reexame de fl. 60 a 62, no qual se manifestou pelo julgamento das contas sob exame como regulares com ressalva, nos termos do disposto no inciso II do art. 48 da LC 102/2008, Lei Orgânica do Tribunal de Contas (fl. 62).

5. É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

**FUNDAMENTAÇÃO**

**I - Aplicação de recursos públicos em instituições bancárias não oficiais**

6. Cumpre discorrer sobre a movimentação financeira das disponibilidades de caixa das entidades da administração pública indireta em instituições bancárias não oficiais.

7. A Constituição da República, no art. 164, § 3º, determina que as disponibilidades de caixa dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas sejam depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei:

Art. 164 - A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

[...]

§ 3º - As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

8. Ao regulamentar essa matéria, o constituinte originário utilizou, no art. 164, § 3º da CR/88, a expressão “ressalvados os casos previstos em lei”, tornando obrigatória a regulamentação da matéria por meio de **lei formal**, em razão do princípio da reserva de lei.

9. Assim, a regra é o depósito das disponibilidades de caixa em instituição financeira oficial, mas há possibilidade de **ressalva** prevista em lei.

10. Trata-se do **princípio da reserva de lei**.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

11. José Afonso da Silva<sup>1</sup> destaca que, em razão do princípio da reserva legal, “a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal”:

A doutrina não raro confunde ou não distingue suficientemente o *princípio da legalidade* e o da **reserva de lei**. O primeiro significa a submissão e o respeito à lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador. **O segundo consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal.** Embora às vezes se diga que o princípio da legalidade se revela como um caso de reserva relativa, ainda assim é de reconhecer-se diferença entre ambos, pois que o legislador, no caso de reserva de lei, deve ditar uma disciplina mais específica do que é necessário para satisfazer o princípio da legalidade.

[...]

Estabelecidas essas regras gerais, cumpre agora descer a outras especificações sobre o princípio de reserva de lei (amplamente disseminado na Constituição). Com efeito, a doutrina distingue categorias de reserva de lei, conforme o ponto de vista se coloque. Ainda que Alfonso di Giovine não aceite tais distinções, a nós nos parece que elas existem consoante ensinamento de Costantino Mortati e Vezio Crisafulli, de que nos serviremos para estudar a matéria em face de nossa Constituição. Esta, de fato, permite distinguir as seguintes categorias de reserva de lei:

(1) *do ponto de vista do órgão competente*, pelo qual o exercício da *função* legislativa para determinadas matérias só cabe ao Congresso Nacional, sendo, pois, **indelegável**, pois, como é o caso da formação das leis sobre as matérias referidas no §1º do art. 68;

(2) *do ponto de vista da natureza da matéria*, pelo qual determinadas matérias são reservadas à *lei complementar*, enquanto outras o são à *lei ordinária*, como são as hipóteses expressamente enumeradas na Constituição, e há casos em que a reserva é de lei ordinária ou complementar estadual ou de lei orgânica local;

(3) *do ponto de vista do vínculo imposto ao legislador*, a reserva pode ser *absoluta* ou *relativa*. Alguns admitem também uma terceira, dita *reserva reforçada*, que, na verdade, ingressa no campo da reserva absoluta.

12. Assim, somente **lei formal** pode tratar da ressalva prevista no texto constitucional (art. 164, §3º).

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010. Pág. 423 e 424  
843.765 gd



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

13. Além disso, como a lei e a Constituição da República não contêm palavras inúteis, a expressão “instituição financeira oficial” deve ser entendida como “instituição financeira pública”, ou seja, controlada pelo poder público.

14. Corrobora esse posicionamento a definição de “instituições financeiras oficiais” do Professor Caldas Furtado<sup>2</sup>:

[...] querer que a expressão *instituições financeiras oficiais*, cunhada pelo constituinte de 1988 no preceptivo sob exame, tenha o significado de instituições financeiras legalmente constituídas e autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, é pretender reduzi-la à inutilidade, uma vez que não se tem notícia de banco que não esteja autorizado pelo Banco Central.

Sabe-se, porém, que é princípio basilar da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis; tratando-se de termos constantes na Lei Fundamental, esse argumento de interpretação fica ainda bem mais contundente. O certo é que o vocábulo *oficiais* não pode figurar na Lei Maior desprovido de qualquer valor.

15. No mesmo sentido o entendimento de Flávio C. Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi mencionado pelo Professor Caldas Furtado na mesma obra:

[...] ao contrário do que alguns afirmam, instituição financeira oficial não é aquela regularmente habilitada pelo Banco Central; afinal, todas o são. O comando constitucional refere-se a instituição financeira controlada pelo Poder Público, a exemplo do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e os bancos estaduais ainda não privatizados. É nelas que a Administração Municipal depositará seus haveres de caixa.

16. **Cumprе, também, avaliar a possibilidade de movimentar recursos públicos em instituições financeiras da Administração Pública que foram privatizadas.**

17. A Medida Provisória n.º 2.192-70, de 24/08/2001, autorizou o depósito de disponibilidades em instituição financeiras submetida a processo de privatização ou na instituição financeira adquirente do seu controle acionário, até o final do exercício de 2010, em seu art. 4º, §1º :

---

<sup>2</sup> FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. 4 ed. Belo Horizonte: Forum. 2013. Pág. 503 e 504 843.765 gd



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Art. 4º O financiamento dos ajustes prévios imprescindíveis à privatização da instituição financeira, de que trata o inciso III do art. 3º, concedido pela União ou pelo Banco Central do Brasil, restringe-se aos casos em que haja:

[...]

§ 1º As disponibilidades de caixa dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou das entidades do poder público e empresas por eles controladas poderão ser depositadas em instituição financeira submetida a processo de privatização ou na instituição financeira adquirente do seu controle acionário, até o final do exercício de 2010. (Vide ADIN nº 3.578-9, de 2005)

§ 2º A transferência das disponibilidades de caixa para instituição financeira oficial, na hipótese de que trata o § 1º, deverá seguir cronograma aprovado pelo Banco Central do Brasil, consoante critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

18. Todavia, essa disposição teve sua eficácia suspensa por meio de Decisão Plenária Liminar do Supremo Tribunal Federal, proferida na ADI 3578, na Sessão Plenária de 14/09/2005:

#### **Decisão Plenária da Liminar**

O Tribunal, por maioria, indeferiu a liminar relativamente ao artigo 003º, inciso 00I, da Medida Provisória nº 2192-70, de 24 de agosto de 2001, e, também, em relação ao artigo 002º, incisos 00I, 0II e 0IV, da Lei nº 9491, de 09 de setembro de 1997, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. E, por votação unânime, o Tribunal concedeu a cautelar e suspendeu a eficácia do § 001º do artigo 004º e do artigo 029 e seu parágrafo único, ambos da MP nº 2192-70/2001, tudo nos termos do voto do relator. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim.

Falaram, pelo requerente, o Dr. Antônio Guilherme Rodrigues de Oliveira e, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa, Advogado-Geral da União.

- Plenário, 14.09.2005.

- Acórdão, DJ 24.02.2006.

19. Vejamos um trecho da ementa da decisão:

III. Desestatização: manutenção na instituição financeira privatizada das disponibilidades de caixa da administração pública do Estado que detinha o seu controle acionário (MP 2.192-70/01, art. 4º, § 1º), assim como dos depósitos judiciais (MP 2.192-70/01, art. 29): autorização genérica, cuja constitucionalidade - não obstante emanada de diploma legislativo federal - é objeto de questionamento de densa plausibilidade, à vista do princípio da moralidade - como aventado em precedentes do Tribunal (ADIn 2.600-MC e ADIn 2.661-MC) - e do próprio art. 164, § 3º, da Constituição - que não permitiria à lei, ainda que federal, abrir exceção tão ampla à regra geral, que é a de depósitos da disponibilidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

de caixa da Administração Pública em instituições financeiras oficiais; aparente violação, por fim, da exigência constitucional de licitação (CF, art. 37, XXI); ocorrência do periculum in mora: deferimento da medida cautelar para suspender ex nunc a eficácia dos arts. 4º, § 1º, e 29 e parágrafo único do ato normativo questionado (MPR 2.192/70/01).

20. Em consulta ao site do Supremo Tribunal Federal, observa-se que essa ADI ainda não foi julgada. Atualmente os autos estão conclusos ao Relator, Ministro Dias Toffoli, desde 05/01/2015, estando, pois, suspensa a eficácia do §1º do art. 4º da Medida Provisória n.º 2.192-70, de 24/08/2001.

21. **Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas entende que os recursos geridos por entidades públicas não podem ser depositados em bancos não controladas pelo poder público, o que inclui as instituições financeiras que passaram pelo processo de privatização.**

22. No caso, a Unidade Técnica identificou que houve movimentação de recursos públicos em instituições bancárias não oficiais: Banco Itaú S.A. e Banco Bradesco S.A..

23. Em sua defesa, o gestor alegou que houve movimentação de recursos no Banco Itaú S/A, pois no ano de criação da Empresa Municipal de Turismo de Barbacena – 1993 – a movimentação das contas do Município e de seus órgãos e entidades da administração indireta era realizada no Banco do Estado de Minas Gerais – BEMGE, o qual foi adquirido pela referida instituição bancária.

24. Em relação à movimentação de recursos no Banco Bradesco, sustentou que “[...] os recursos financeiros existentes na época dos fatos, são referentes aos remanescentes de movimentações financeiras e depósitos de caixa realizados pela Empresa em períodos anteriores à gestão deste subscritor.”

25. Ao analisar a defesa, a Unidade Técnica manteve o apontamento inicial, sustentando que não é possível manter recursos da Administração Pública



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

em instituições financeiras não oficiais, nem mesmo nas que foram submetidas a processos de privatização, assim como este *Parquet* (fl. 60v e 61).

26. Após analisar os autos não vislumbramos informações que permitam sanar a ilegalidade apurada, motivo pelo qual entendemos que as contas sob exame irregulares devem ser julgadas como irregulares.

### II- Elaboração incorreta do Balanço Patrimonial

27. A Unidade Técnica apontou diferenças entre o saldo final do exercício anterior e o saldo do exercício atual (fl. 09).

28. Alega o defendente que a prestação de contas foi aprovada tanto pelo contador da Entidade, Sr. Hugo Vilaça Freire de Andrade Neto, quanto pelo responsável pelo Controle Interno da Empresa, Sr. Adilson Denis de Faria.

29. Sustentou que a responsabilidade por apresentar maiores esclarecimentos deve ser imputada ao contador:

“[...] tem-se que o Balanço Patrimonial foi feito pelo contador e posteriormente passou pelo crivo do responsável pelo controle interno, o qual deu parecer de aprovação, sendo assim, a prestação de contas foi devidamente realizada e a legitimidade para prestar esclarecimentos a respeito do Balanço Patrimonial é, em meu entender, do contador e não desse subscritor.”

30. No entanto, conforme salientado pela Unidade Técnica às fl. 62, aplica-se ao caso o art. 3º da Instrução Normativa 09/2008 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que dispõe o seguinte:

“Compete ao dirigente de autarquia, fundo previdenciário, fundação e ao representante legal do consórcio público, que estiver no exercício do cargo, apresentar as contas a este Tribunal.” E ainda: “Art. 13 – Apuradas omissões e/ou divergências nas informações prestadas, o dirigente da entidade poderá ser responsabilizado nos autos da própria prestação de contas”.

31. Por isso, entendemos que a irregularidade remanesce.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

**CONCLUSÃO**

32. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo **juízo das contas sob exame como irregulares**, na forma do art. 48, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Lei Complementar estadual nº 102, de 2008, em razão do descumprimento do art. 164, § 3º da CR/88;

33. É o parecer conclusivo.

Belo Horizonte, 06 de junho de 2016.

**Sara Meinberg**

Procuradora do Ministério Público de Contas