



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

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

**PARECER**

**Processo n°:** 658857  
**Relator:** Conselheiro Cláudio Terrão  
**Natureza:** Prestação de Contas do Município de Mantena  
**Exercício:** 2001  
**Responsável:** Vicente de Paula Marinho

Excelentíssimo Senhor Relator,

**Relatório**

Versam os presentes autos sobre prestação de contas, apresentada pelo Prefeito Municipal de Mantena, referente ao exercício financeiro de 2001, elaborada e analisada conforme as disposições disciplinadas na Instrução Normativa do TCEMG n. 06/2001.

Com base nas informações enviadas, apuraram-se as seguintes irregularidades:

- a) o percentual de recursos aplicados em ações e serviços de saúde não atingiu o índice mínimo determinado pela CR/88;
- b) não foi informado o número das leis que autorizaram a abertura de créditos suplementares;
- c) o total de recursos repassados à Câmara Municipal ultrapassou o índice previsto constitucionalmente.

Por conseguinte, a Corte de Contas promoveu a abertura de vista ao Prefeito Municipal que se manteve silente.



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

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

Após o transcurso do prazo para defesa, vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório, no essencial, passo à manifestação.

**Fundamentação**

**1. Preliminarmente**

Objetivando conferir celeridade aos processos de prestações de contas e otimizar a sua análise e o processamento, através da máxima aplicação dos princípios da eficiência, economicidade e racionalização administrativa, o Tribunal de Contas definiu os escopos para o exame de legalidade das contas apresentadas. Nesse ínterim, a regularidade dos atos de governo restará cotejada, através da demonstração do cumprimento dos preceitos constitucionais e legais fixados na Ordem de Serviço do TCMG n. 07/2010, quais sejam:

- art. 212 da CR/88 que determina o percentual mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino.
- art. 77, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que define o percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde;
- artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2000 que estabelecem os limites de despesa com pessoal;
- art. 29-A da Constituição Federal que fixa o coeficiente de repasse de recursos à Câmara Municipal;
- art. 167, V, da CR/88 e os artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320/ 1964, que regulamentam a abertura de créditos adicionais.



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

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

Nesse contexto, levarei em consideração tão-somente as informações apresentadas no estudo técnico, elaborado com base nos dados fornecidos pelo gestor municipal, através do Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo - SIACE.

**2 Do Mérito**

**2.1. Da aplicação de recursos em saúde**

De acordo com o relatório técnico, elaborado em consonância com as informações enviadas por meio do SIACE, a Administração Municipal aplicou apenas 12,97%, da receita base de cálculo, em serviços de saúde, no exercício financeiro de 2001, f. 16.

O mencionado relatório informou ainda, à f. 26, que o percentual de recursos aplicados em saúde no exercício de 2000 foi de 14,03%.

Sobre o assunto, visando garantir a efetivação do direito social à saúde, a Emenda Constitucional n. 29/2000 incluiu o art. 77 no ADCT, que fixou o percentual de recursos a ser aplicado em ações e serviços de saúde.

Expressamente, o texto constitucional determinou que 15% do produto da arrecadação dos impostos referenciados no art. 156, e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, III, b, e § 3º, deveria ser aplicado em serviços de saúde, até o exercício financeiro de 2004.

Para impedir que o juízo discricionário dos administradores públicos frustrasse a concretização do direito à saúde, o art. 77, § 1º definiu as regras aplicáveis no período de transição, compreendido entre os anos de 2000 a 2004.

Segundo a ótica constitucional, os Municípios que aplicassem percentuais inferiores a 15% deveriam majorá-los gradativamente, até que alcançassem este índice no exercício de 2004. Para isso, deveriam diminuir a diferença à razão de, no mínimo, um quinto por ano, devendo o investimento ser de, pelo menos, 7% no exercício de 2000.



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

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

No caso dos autos, o exercício analisado corresponde ao segundo ano do período de transição. Assim, o percentual de aplicação em serviços de saúde, que deveria ser de, no mínimo, 7% em 2000, reduzida a diferença à razão de um quinto por ano, alcançaria a ordem de 8,6%, no exercício de 2001.

Por essa regra, o percentual de 12,97%, aplicado pelo Município em 2001, superaria aquele previsto na norma constitucional, se não fosse considerado o total de investimento no exercício financeiro anterior.

No entanto, a aplicação de 14,03% da receita base de cálculo na área de saúde pelo Município, no exercício imediatamente anterior (2000), afasta a incidência das regras de transição.

Neste ponto, o dispositivo constitucional é categórico ao determinar que o percentual a ser aplicado pelos municípios em ações e serviços de saúde deve ser de no mínimo 15%.

Desse modo, a norma fixou índices intermediários que deveriam ser observados no período de transição. Com isso, pretendeu viabilizar o cumprimento do percentual mínimo pelos entes que investiam pouco no setor, através da elevação progressiva de recursos aplicados na área de saúde.

No caso em exame, o Município aplicou, em 2000, índice de 14,03%, ou seja, muito além do mínimo de 7%, estipulado no citado §1º, do art. 77, do ADCT. Sendo assim, ele esta fora do campo de incidência das regras de transição insculpidas no texto constitucional. Significa dizer que, sob nenhum escólio da regra analisada, poderia se admitir que a Administração Pública Municipal investisse percentual menor do aquele empregado no exercício anterior, sob pena de se permitir o retrocesso das garantias sociais asseguradas pela CR/88.

Corroborando este entendimento, o Conselho Nacional de Saúde que, nas orientações estatuidas na Resolução n. 322/2003, prescreveu:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Terceira diretriz

§ 2º Os entes federados que em 2000 já aplicavam percentuais superiores a sete por cento não poderão reduzi-lo, retornando aos sete por cento. A diferença entre o efetivamente aplicado e o percentual final estipulado no texto constitucional deverá ser abatida na razão mínima de um quinto ao ano, até 2003, sendo que em 2004 deverá ser, no mínimo, o previsto no art. 77 do ADCT.

Assim, o percentual aplicado em ações de saúde em 2001 foi insuficiente e configura uma inconstitucionalidade.

### 3. Da abertura de créditos adicionais

Quanto à abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, observo que a Lei Orçamentária Anual – LOA autorizou o Município a abrir créditos suplementares no valor percentual de 40% das dotações orçamentárias, f. 27.

No entanto, além do limite permitido pela LOA, o Município autorizou a abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 3.939.030,00, por anulação de dotação. Nesse ponto, contudo, não foi informada a norma legal que autorizou a abertura dos referidos créditos.

Diante desse panorama, verifico, de plano, que o Município autorizou, por meio da LOA, a abertura de crédito suplementar no percentual de 40% do valor da receita orçamentária. Embora a citada questão não esteja no bojo do escopo definido pelo Tribunal de Contas para análise das prestações de contas, entendo que a matéria deve ser analisada, em razão da sua relevância, bem como da sua freqüente citação em manifestações colacionadas em processos dessa natureza.

Considero que a autorização para abertura de créditos suplementares em percentuais elevados se aproxima da permissão de abertura de créditos ilimitados, o que, de qualquer modo, contraria o disposto no art. 167, VII, da CR/88.

Evidentemente, a dificuldade para delinear limites precisos para autorização de abertura de créditos adicionais reside na ausência de regulamentação específica sobre a matéria. Com



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

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

a finalidade de dirimir as dúvidas sobre o assunto, doutrina<sup>1</sup> especializada vem defendendo que a autorização para abertura de créditos adicionais visa corrigir possíveis distorções ocasionadas pela inflação. Desse modo, quanto maior a diferença entre percentual autorizado e os índices inflacionários do período, maior será a falta de organização e planejamento do ente público.

Reconheço, todavia, que a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas significaria a imposição de sanção unicamente ao Prefeito Municipal, a despeito de existir mais responsáveis pela irregularidade. Isso porque a falha resultou da conjugação das vontades do Chefe do Executivo e da Câmara Municipal.

Não se pode olvidar que houve omissão do Legislativo Municipal na sua função constitucional de participar da elaboração do orçamento municipal e fiscalizar a sua execução.

Sendo assim, verifico que a irregularidade, embora não justifique a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, merece ponderação por parte do Tribunal. Nesse sentido, o exercício do papel pedagógico mostra-se bastante adequado.

Nesse caso, deve ser expedida recomendação ao Prefeito Municipal para que adote medidas que aperfeiçoem o planejamento orçamentário do município, evitando desse modo suplementação excessiva de dotações. Desta feita, as Leis que autorizam a abertura de créditos devem estabelecer índices razoáveis para a complementação das dotações previstas

De forma análoga, deve ser expedida recomendação à Câmara Municipal para que se atenha aos índices de autorização para a abertura de créditos propostos pelo Executivo Municipal, se abstendo de aprovar projetos que estabeleçam percentuais de autorização muito elevados, que contrariem o princípio da razoabilidade.

---

<sup>1</sup> FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de Direito Financeira*, 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 149.



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

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

Por certo que a observância da recomendação a ser exarada depende do regular monitoramento por parte do Tribunal de Contas. Desse modo, deve ser implementado procedimento que possibilite a verificação do cumprimento da recomendação nas futuras prestações de contas.

Sobre a autorização de abertura de crédito suplementar, sem a informação da respectiva lei permissiva, ressalto que, de acordo com o art. 167, V, da CR/88, a irregularidade consiste na abertura de créditos, sem autorização legal e principalmente sem indicação dos recursos correspondentes. O preceito constitucional visa evitar a realização de despesa, sem a correspondente fonte de custeio, o que levaria ao desequilíbrio das contas públicas, o aumento do passivo financeiro e a frustração do planejamento realizado.

Por outro lado, a partir das informações constantes do relatório técnico só é possível concluir que não há elementos nos autos que comprovem a existência de autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares. No entanto, não é possível inferir se houve dispêndio sem indicação dos recursos.

Partindo dessa premissa, verifico que a irregularidade limita-se à ausência de indicação da lei que autorizou a abertura dos créditos. Desse modo, a falha, desvinculada da comprovação de realização de despesa, sem recursos disponíveis, configura erro meramente formal.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas decidiu:

No entanto, saliento que o exame das presentes contas restringe-se aos dados consolidados enviados via SIACE/PCA, uma vez que não foi realizada inspeção in loco no município com essa finalidade. Não se tem, assim, acesso a todos os dados da execução orçamentária, o que impossibilita a verificação de que a despesa empenhada ocorreu à conta dos créditos suplementares abertos com a indicação da fonte de recursos "excesso de arrecadação".

Dessa forma, deixo de considerar o apontamento técnico quanto à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, uma vez que a despesa empenhada foi inferior aos recursos arrecadados e que não há nos autos elementos probatórios suficientes para concluir pela ocorrência da ilegalidade material,



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

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

já que não se comprovou o empenhamento dos créditos adicionais abertos sem a necessária fonte de recursos.<sup>2</sup>

**4. Repasse de recursos à Câmara Municipal**

Finalmente, verifico que foi apurada irregularidade no total de recursos repassados à Câmara Municipal. De acordo com o relatório técnico, o valor efetivamente transferido ultrapassou o percentual previsto constitucionalmente. Nessa senda, a quantia que excedeu o limite corresponde a R\$ 6.201,73.

Conforme informações contidas no relatório técnico, a receita base de cálculo, utilizada para o cômputo do total de recursos que deveriam ser repassados à Câmara Municipal, alcançou a cifra de R\$ 7.199.632,50, f. 10.

Assim, o percentual de 8%, calculado sobre a referida quantia, equivaleria a R\$ 575.970,60. Entretanto, o total de recursos efetivamente repassado foi de R\$ 582.172,33, ou seja, 0,08% a mais do que realmente deveria ter sido transferido.

Desta feita, o referido valor foi repassado indevidamente à Câmara Municipal. Nesse contexto, não se pode olvidar que falha acabou por infringir dispositivos cardeais da legislação que regulamenta a matéria, sobretudo preceito expresso na CR/88.

Ressalto, contudo, que o valor transferido a mais corresponde a apenas 0,08% da receita base de cálculo. Desta feita, em razão da insignificância da quantia que sobrepujou o percentual previsto na Magna Carta e da ausência de grave dano ao erário, considero que a falha detectada não é apta por si só a subsidiar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Concluo, portanto, que a situação em tela reclama a aplicação dos princípios da insignificância e da razoabilidade.

---

<sup>2</sup> TCEMG – PCM 710138 – Rel. Conselheiro Cláudio Terrão – Órgão Julgador: Primeira Câmara – Sessão 28/02/2012



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

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

Aliás, esse é o entendimento consolidado no Tribunal, em diversos julgados, dentre os quais, transcrevo o que segue abaixo:

Nos termos do art. 29-A da Constituição de República o gestor encontra-se proibido de perpetrar repasse à Câmara Municipal a mais ou a menos do valor devido, sob pena de crime de responsabilidade. A esse respeito, importante salientar que, no caso dos autos, a transferência de recursos a maior ao Legislativo, equivalente a 0,05% do total orçado, viola preceitos regedores da Administração Pública, em especial, o princípio da legalidade. Todavia, embora constatada a prática de ato contrário à lei, no valor de R\$. 1.163,64, esta relatoria, não se restringindo apenas ao formalismo legal, socorre-se dos princípios da razoabilidade e da insignificância, levando-se em conta a execução total do orçamento, tendo em vista ser o valor de pequena monta e destituído de grave dano ao erário, para propor, com fundamento no art. 240, II, do RITCMG, a emissão de parecer prévio aprovando, com ressalva, as contas prestadas pela Sr.<sup>a</sup> Marlene Bastos da Costa, Prefeita do Município de Bandeira do Sul, exercício de 2004, sem prejuízo da recomendação de que fatos desta natureza sejam erradicados no âmbito municipal. Lado outro, em que pese tratar-se de dano de ínfimo valor para o orçamento da municipalidade, não há dúvida quanto à relevância jurídica do fato para o Direito Penal, pois a conduta da autoridade administrativa poderá tipificar o crime de responsabilidade, razão pela qual o processo deverá ir ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis.<sup>3</sup>

### **Conclusão**

Por todo o exposto, verifico a ocorrência de descumprimento de comando constitucional nos atos de governo relativos à aplicação de verbas em ações e serviços de saúde, motivo pelo qual OPINO pela emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas sobreditas, acompanhada das seguintes RECOMENDAÇÕES:

a) ao Prefeito Municipal para que adote medidas que aperfeiçoem o planejamento orçamentário do município, evitando desse modo suplementação excessiva de dotações. De modo

<sup>3</sup> TCEMG – PCM 696615 – Rel. Auditor Hamilton Coelho – Órgão Julgador: Segunda Câmara – Sessão 05/03/2009



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

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

que as Leis que autorizam a abertura de créditos estabeleçam índices razoáveis para a complementação das dotações previstas

b) de forma análoga, à Câmara Municipal, para que se atenha aos índices de autorização para a abertura de créditos propostos pelo Executivo Municipal, se abstendo de aprovar projetos que estabeleçam percentuais de autorização muito elevados, que contrariem o princípio da razoabilidade.

É o parecer.

Belo Horizonte, 10 de maio de 2012

**DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES**  
Procurador do Ministério Público de Contas  
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)