



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 680.391
Natureza: Prestação de Contas do Município de Josenópolis
Exercício: 2002
Responsável: Gumercino José Pestana (Prefeito à época)
Relator: Auditor Licurgo Mourão

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator

RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos das contas anuais apresentadas pelo Prefeito Municipal acima mencionado, que vieram ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.
2. Foi assegurado ao responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, observado, portanto, o devido processo legal (fl. 67 a 76). Porém, não foi apresentada defesa, conforme certidão da Coordenadoria de Área de Diligência Externa e de Vista – CADIV (fl. 91).
3. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
4. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

5. Com o objetivo de otimizar as ações referentes à análise e ao processamento das prestações de contas do Poder Executivo municipal, o Tribunal de Contas de Minas Gerais estabeleceu o seguinte escopo para o exercício em análise:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;
 - cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a exclusão do índice legal referente ao FUNDEB¹;
 - cumprimento do limite de despesas com pessoal fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;
 - cumprimento do limite fixado no art. 29-A da Constituição da República, de 1988, no repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal; e
 - cumprimento das disposições previstas no art. 167, V, da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei federal nº 4.320, de 1964.
6. Em relação ao escopo, foram apuradas, no exame procedido pela Unidade Técnica, irregularidades na abertura de créditos adicionais e no repasse de recursos à Câmara Municipal (fl. 27).
7. Passa-se à análise dos apontamentos da Unidade Técnica:
- I. Abertura de créditos adicionais suplementares sem a devida cobertura legal**
8. Cumpre analisar se o gestor observou a existência de autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais.
9. Ressalta-se, inicialmente, que é de conhecimento geral que o art. 167, V, da CR/88 preceitua que:

Art. 167. São vedados:

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

[...]

V – a **abertura de crédito suplementar** ou **especial sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes. (Grifo nosso.)

10. Nesse sentido, o art. 42 da Lei federal nº 4.320, de 1964, dispõe que:

Art. 42. Os **créditos suplementares e especiais** serão **autorizados por lei e abertos por decreto executivo**. (Grifo nosso.)

11. Para corroborar o mandamento constitucional e legal, o enunciado de Súmula nº 77 desta Corte prevê que “os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor”.
12. Destaca-se, ainda, que o art. 222 do Regimento Interno do TCEMG estabelece que “a súmula somente poderá deixar de ser observada, quando da análise das especificidades do caso concreto, por deliberação da maioria absoluta do Tribunal Pleno, sem prejuízo da apresentação de voto divergente”.
13. Ressalta-se, também, que, além da necessidade de observância da legalidade estrita, deve-se levar em consideração a sistemática orçamentária adotada pela CR/88 e seguida na legislação infraconstitucional, que privilegia a satisfação das necessidades coletivas de forma eficaz, dando prioridade à vontade popular.²
14. Para efetivação dessas necessidades, o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que:

Art. 1º [...]

§1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação **planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o **cumprimento de metas** de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Grifo nosso.)

² FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

15. Nesse contexto, a Lei Orçamentária Anual – LOA – consubstancia o projeto governamental com objetivo de execução imediata e, para tanto, prevê a receita e fixa a despesa.
16. A elaboração do orçamento anual é precedida de um planejamento integrado, materializado em um conjunto de ações, levando-se em consideração o Plano Plurianual de Ação, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.
17. A CR/88 prevê que a autorização para suplementação de créditos pode ser dada na LOA. Já os créditos especiais deverão ser autorizados por lei específica. Frisa-se que essas leis são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, mas têm que ser apreciadas e aprovadas pelo Poder Legislativo, representante da população.
18. Por isso, a abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legal fere o planejamento orçamentário aprovado pela Casa Legislativa e, conseqüentemente, a vontade popular.
19. Dessa forma, tal irregularidade é grave e não pode ser considerada meramente formal, razão pela qual adotamos a posição do Exmo. Auditor Licurgo Mourão, que brilhantemente afirma:

O simples fato de abrir créditos sem a cobertura legal já privilegia novas dotações desconhecidas pelo Poder Legislativo e desprestigia o planejamento que foi regularmente aprovado pelos legítimos representantes do povo. Mesmo que essas dotações não venham a ser utilizadas, em razão de eventuais anulações de dotações que, apesar de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado.³

20. Assim, não resta dúvida de que, para ser realizada a abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo, deve haver, necessariamente, autorização legal.

³ Voto vista proferido nos autos do Pedido de Reexame nº 837.136, Sessão do dia 30/08/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

21. Neste caso, a Unidade Técnica identificou que o Município procedeu à abertura de Créditos Suplementares sem autorização legislativa no valor de R\$1.050.954,76 (um milhão cinquenta mil novecentos e cinquenta e quatro reais e setenta e seis centavos), contrariando o disposto no art. 42 da Lei federal nº 4.320, de 1964 (fl. 16).

22. Constatou, ainda, que:

Conforme informado à fl. 38 foram anuladas dotações para abertura de créditos suplementares no valor de R\$3.071.663,99, enquanto a Lei Orçamentária autorizou o valor de R\$1.600.000,00, tendo sido remanejado o valor de R\$1.471.663,99 acima do permitido. (fl. 17)

23. Ressalta-se que a obrigação de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos no curso da gestão e o cumprimento dos programas de governo aprovados pelo Poder Legislativo por meio da Lei Orçamentária Anual é do prestador e não do Tribunal de Contas. Afinal, o art. 70 da CR/88 atribui a responsabilidade de prestar contas ao gerenciador dos recursos públicos.

24. Dessarte, considerando que o responsável, embora regularmente citado, não se manifestou, deixando de apresentar documentos capazes de desconstituir ou justificar essa irregularidade, entendemos que as contas apresentadas estão irregulares.

II. Repasse de recursos à Câmara Municipal

25. Constatou-se que houve um repasse indevido de recursos à Câmara Municipal no valor de R\$451,32 (quatrocentos e cinquenta e um reais e trinta e dois centavos), contrariando o art. 29-A da CR/88, com a redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25, de 2000 (fl. 18).

26. Salienta-se, contudo, que, nas situações em que os repasses excedentes ao Poder Legislativo são inexpressivos, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem aplicado os princípios da razoabilidade e da insignificância



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

(Processos nº 709.625, nº 685.605 e nº 695.496), desconsiderando essa falha para fins de emissão de parecer prévio em prestações de contas.

27. Em nosso entendimento, a aplicação desses princípios à contabilidade pública deve ser feita com muita cautela. Contudo, neste caso, entendemos que esse posicionamento é aplicável, pois o valor monetário repassado indevidamente, R\$451,32 (quatrocentos e cinquenta e um reais e trinta e dois centavos), é de fato inexpressivo, diante da base de cálculo de repasses do exercício de 2002, R\$2.062.633,46 (dois milhões sessenta e dois mil seiscentos e trinta e três reais e quarenta e seis centavos).
28. Assim, o Ministério Público de Contas entende que essa irregularidade deve ser desconsiderada, mas recomenda que o responsável seja advertido quanto à necessidade de atenção e controle dos cálculos referentes ao repasse de recursos à Câmara Municipal.

CONCLUSÃO

29. Em razão da irregularidade apurada na abertura de créditos adicionais, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** supra, com base no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, sem prejuízo da recomendação referente ao repasse de recursos a Câmara Municipal.
30. É o parecer.

Belo Horizonte, 10 de agosto de 2012.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas