



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 986932/2016 - Apensado à Prestação de Contas n. 958649
Relator(a): Conselheiro Mauri Torres
Natureza: Pedido de Reexame
Recorrente: Sandra Maria Fonseca Cardoso (Prefeita Municipal de Ibiaí)

Excelentíssimo Senhor Relator,

- 1 Tratam os presentes autos de Pedido de Reexame, protocolizado pela Sra. Sandra Maria Fonseca Cardoso, Prefeita do Município de Ibiaí (gestão 2013/2016), em face de decisão exarada nos autos n.958649.
- 2 Os mencionados autos (958649) versam sobre Prestação de Contas Municipal referente ao exercício de 2014.
- 3 Após regular trâmite do feito, em decisão acostada às f. 29/30-v daqueles autos, a Primeira Câmara decidiu emitir parecer prévio pela rejeição das contas, em razão da abertura de créditos suplementares sem cobertura legal e, também, por não ter sido aplicado, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o percentual mínimo exigido no art. 212 da Constituição Federal.
- 4 Inconformada com a r. decisão, a Chefe do Poder Executivo Municipal interpôs o presente Pedido de Reexame, no qual sustentou, em síntese que: a) a improbidade relativa à aplicação no ensino ocorreu em virtude de falha na informação lançada no SICOM, na fonte “Gastos no Ensino” (1.01), cujo percentual correto corresponde a 25,61%; e b) não houve abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, tendo em vista que o percentual autorizado foi majorado para 30%, nos termos da Lei Municipal n. 395/14.
- 5 O Conselheiro Relator recebeu o recurso à f. 504 e encaminhou os autos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios.
- 6 A Unidade Técnica, em seu relatório às f.514/522, entendeu que não houve irregularidades quanto à abertura de créditos suplementares. Entretanto, concluiu que não foi aplicado o percentual mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição Federal, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Dessa maneira, entendeu que deveria ser mantido o parecer prévio emitido anteriormente, na sessão da Primeira Câmara, na data de 03/06/2016, no sentido de rejeição das contas do município de Ibiaí.
- 7 Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas, para a emissão de indispensável parecer.
- 8 É o relatório, no essencial. Passa-se à manifestação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

FUNDAMENTAÇÃO

I - PRELIMINAR: ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

- 9 O Pedido de Reexame é disciplinado pelo art. 108 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais (Lei Complementar nº 102/2008), que estabelece:

Art. 108. Caberá pedido de reexame, com efeito suspensivo, em parecer prévio sobre prestação de contas do Governador ou de Prefeito, a ser apreciado pelo Colegiado que o houver proferido.

Parágrafo único. O pedido de reexame deverá ser formulado uma só vez, por escrito, no prazo de trinta dias contado da data da ciência do parecer, na forma estabelecida no Regimento Interno.

- 10 Pela leitura desse dispositivo, visualiza-se que o recurso em tela é cabível contra parecer prévio emitido sobre as contas do Prefeito ou do Governador, devendo ser interposto no prazo de trinta dias contados da ciência da decisão impugnada. Além disso, o art. 325 do Regimento Interno do TCEMG determina que os legitimados para interpor o recurso são os responsáveis pelos atos impugnados.
- 11 Logo, a Sra. Sandra Maria Fonseca Cardoso, prefeita do Município de Ibiaí à época, é parte legítima para recorrer.
- 12 Conforme exposto à f. 30-v, a publicação no Diário Oficial de Contas da ementa do parecer prévio emitido na Sessão do dia 03/05/2016 ocorreu na data de 03/06/2016. Por sua vez, o Pedido de Reexame foi protocolizado em 29/08/2016.
- 13 Dessa maneira, inicialmente, o recurso foi considerado intempestivo por não ter atendido aos requisitos instituídos pelo art. 108 da Lei Complementar n. 102/2008 e pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais.
- 14 Entretanto, foi interposto o Agravo n. 987407, conforme exposto às f. 500/501 dos presentes autos, no qual a agravante alegou que foi afastada do cargo de Prefeita Municipal de Ibiaí em janeiro de 2016, por decisão do Tribunal Superior Eleitoral e, em virtude de tal fato, não foi regularmente citada:

(...) houve apenas a disponibilização da ementa no Diário Oficial de Contas em 03/06/2016. Entretanto, a agravante fora afastada pelo Tribunal Regional Eleitoral do cargo de Prefeita Municipal em 15 de janeiro de 2016, conforme f. 46 a 48 dos autos¹, estando alheia às informações eletrônicas e já não mais freqüentando o paço municipal, onde tal verificação é feita a todo tempo. Saliente-se que em momento algum foi comunicada pessoalmente ou via postal da decisão do Tribunal de Contas como de praxe, em flagrante limitação ao direito de ampla defesa e

¹ Prestação de Contas n. 958649.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

contraditório da peticionária.

(...) os avisos de recebimento juntados aos autos se dirigiram ao Município de Ibiaí no endereço da Prefeitura e da Câmara dos Vereadores, mas nunca à Sra. Sandra Fonseca Cardoso que mesmo sendo parte do referido processo, passou ao que parece aos olhos do Tribunal de Contas Mineiro, a ser ignorada.

- 15 Diante dos fatos apresentados, o Conselheiro Relator deu provimento ao agravo n. 987407, nos seguintes termos:

(...) com apoio nos princípios da ampla defesa, do contraditório e da verdade material, dou provimento ao Agravo, exercendo o juízo de retratação previsto no caput do art. 339 do Regimento Interno deste Tribunal para admitir o Pedido de Reexame anteriormente apresentado.

- 16 Portanto, o Ministério Público de Contas conclui que esta matéria está preclusa e, por isso, passa à análise das razões recursais.

II - MÉRITO

1) I - Da abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa

- 17 A LOA referente ao exercício de 2014, ao estimar as receitas e fixar as despesas do Orçamento Fiscal do Município de Ibiaí, autorizou o Poder Executivo a suplementar os créditos inicialmente previstos até o limite de 15% (quinze por cento), conforme exposto à f. 02.
- 18 A Unidade Técnica verificou que este limite não foi obedecido, tendo sido aberto o montante de R\$ 2.437.255,10 sem cobertura legal.
- 19 Nos autos da prestação de contas n.958649, a defendente não se manifestou. Entretanto, em sede recursal, a recorrente juntou, à f. 06, a cópia da Lei n. 395/14, que elevou o percentual para suplementação de 15% para 30%.
- 20 De acordo com os autos n.958649 (f. 15), a LOA de 2014 autorizou, em seu art. 4º, a abertura de créditos suplementares no percentual de 15%, utilizando como fontes de recursos a anulação parcial e/ou total de dotações, o excesso de arrecadação do exercício e a reserva de contingência. Com base nessas disposições, o órgão técnico apurou a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal.
- 21 Entretanto, conforme a recorrente afirmou nos presentes autos, o art. 1º da Lei n. 395/14 elevou o referido percentual para 30%.
- 22 Em sede de reexame, às f.521/522, o órgão técnico relatou que:

A referida lei (395/14) não foi informada no SICOM quando do envio dos dados da prestação de contas, razão pela qual não foi considerada na análise técnica. Entretanto, em atenção ao princípio da veracidade passa-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

se ao reexame da questão, com fundamento em suas disposições, o que permite inferir o seguinte:

Demonstrativo dos Créditos Orçamentários		
Lei Orçamentária n. 375/13 - Receita/Despesa R\$ 16.364.710,00 (f. 11/15)		
Despesa orçamentária	Fixada	R\$ 16.364.710,00
Créditos Suplementares		
Créditos Autorizados Lei n. 395/14 - Art. 1º	30%	4.909.413,00
Créditos Suplementares Autorizados	_____	4.909.413,00
Créditos Adicionais Abertos		
Créditos Suplementares	anulação	4.891.961,60
Saldo dos Créditos Suplementares		
Créditos autorizados		4.909.413,00
Créditos abertos		4.891.961,60
Saldo		17.451,40

Como visto, considerando as disposições do art. 1º da Lei n. 395/14, o percentual autorizado para suplementação foi suficiente para respaldar os créditos suplementares abertos, não havendo, portanto, ofensa ao preceito contido no art. 42 da Lei n. 4.320/64.

- 23 Diante disso, a unidade técnica considerou que não houve irregularidade quanto a este item. Entretanto, o Ministério Público de Contas entende que a autorização de abertura de crédito suplementar em percentual de 30% (trinta por cento) representa deixar ao livre arbítrio do Poder Executivo alterar grande parte do orçamento público municipal.
- 24 Cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 previu, nos arts. 165 a 169, um sistema complexo para aprovação das leis orçamentárias brasileiras, fazendo com que o orçamento público, instrumento por meio do qual se determinam as ações governamentais tendentes à consecução do interesse público e dos objetivos da República Federativa do Brasil, fosse expressão da vontade popular. Assim, autorizar que o Chefe do Poder Executivo altere significativamente o orçamento aprovado pelo Legislativo configuraria ofensa à independência e harmonia entre os Poderes, além de evidente falta de planejamento das contas públicas. Nesse sentido leciona Caldas Furtado:

“A ordem jurídico-orçamentária é lacunosa no que se refere à regulamentação do procedimento de autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares. Isso não implica tolerância com abusos resultantes de autorizações desenfreadas; em tempos de regime de gestão fiscal responsável a Lei Complementar nº101/00 (LRF) exige ação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

planejada na Administração Pública (art. 1º, §1º). O certo é que, quanto maior for o percentual autorizado na lei orçamentária acima da expectativa de inflação, maior será a evidência de falta de planejamento, organização e controle do ente da Federação; esses elementos são reveladores de uma gestão política inaceitável.

Importa dizer que o verdadeiro fundamento do artigo 165, §8º, da Lei Maior é possibilitar ao Poder Executivo corrigir monetariamente o orçamento, que é expresso em valores correntes (em reais); engana-se quem pensa que a vontade constitucional é neutralizar a rigidez orçamentária. **Em época de inflação galopante, justifica-se a autorização para abertura de créditos adicionais em percentuais equivalentes; agora que o País vive momentos de baixa inflação, são inadmissíveis essas autorizações em percentuais elevados.**

Para que se tenha idéia de razoável percentual estipulado como limite, a Lei Orçamentária da União para 2007 (Lei n. 11.451/07) previu 10% (dez por cento) do respectivo valor, como limite para suplementação de dotações consignadas a cada subtítulo (...)"

- 25 No contexto probatório dos autos, o Ministério Público de Contas entende ser inconstitucional o dispositivo da lei que permite tamanha faixa de manobra orçamentária, devendo o Tribunal de Contas, incidentalmente, reconhecer a invalidade constitucional do art. 1º da Lei. 395/14, de 29 de outubro de 2014, e considerar ilegais todas as despesas realizadas nos valores nele amparadas.

2) Da Aplicação Anual na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

- 26 De acordo com o art. 212 da CR/88, o município de Ibiaí deveria aplicar, no exercício de 2014, em ações e serviços públicos de manutenção e desenvolvimento do ensino, 25% da receita base de cálculo, conforme exposto na Constituição da República:

*“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de **impostos**, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (grifo nosso)*

- 27 No caso em análise, foi apontado que o município teria aplicado somente 21,85% da Receita Base de Cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (f.06 dos autos n. 958649).
- 28 Nos autos da prestação de contas, a defendente não se manifestou. Entretanto, em sede recursal, a recorrente argumentou, à f. 02:

(...) verificamos que houve apenas divergência na apuração da despesa por fonte informada através do SICOM relativa aos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim para confirmar a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino no Município de Ibiaí no exercício de 2014, faço juntar cópia das



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Notas de Empenho as quais foram classificadas na fonte 1.01 e ainda os Restos a Pagar Liquidados e quitados com recursos não vinculados.

Com juntada das Notas de Empenho acima referidas, o gasto na manutenção e desenvolvimento do ensino foi na ordem de R\$ 2.501.418,35 (dois milhões, quinhentos e um mil, quatrocentos e dezoito reais e trinta e cinco centavos), perfazendo um percentual de aplicação de 25,61%, atendendo assim o disposto no art. 212 da Constituição Federal.

- 29 Destarte, a gestora juntou aos autos: a) o Anexo I (f. 04/05); b) o demonstrativo analítico “Aplicação Própria na Educação” (f.07/18) e c) as despesas inscritas em Restos a Pagar do Exercício (19/490).
- 30 A Unidade Técnica, em sede de reexame (f.514/521), verificou os documentos apontados pela defesa e entendeu que:

Em relação às despesas descritas no Quadro I², constata-se que grande parte dos empenhos apresentados pelo Recorrente já foi computada no cálculo dos gastos com o ensino, conforme pode ser consultada na Base de Cálculo constante do SICOM 2014, bem como no Demonstrativo da Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino dos autos de prestação de contas (f. 06-v), no total de R\$ 323.991,48, razão pela qual não serão considerados na presente análise.

Em face dessa circunstância, elaborou-se o demonstrativo dos empenhos remanescentes, destacados no Quadro I, contendo a síntese das despesas para efeito de análise:

Nºs.	Datas	Fontes	Histórico/Síntese	Valores	Folhas
657	31/01/2014	101	Despesas com obrigações patronais	159,28	250
950	28/02/2014	117	Despesas com energia elétrica	3.556,41	230
1420	31/03/2014	117	Despesas com energia elétrica	3.686,41	241
2076	30/04/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	2.955,75	19
2077	30/04/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	48.830,89	263
2078	30/04/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	12.864,98	272
2080	30/04/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	1.007,50	273
2081	30/04/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	1.100,00	331
2084	30/04/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	1.100,00	274
3199	30/06/2014	117	Despesas com energia elétrica	4.197,57	242
3244	30/06/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	2.955,75	21
3245	30/06/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	43,565,44	265

² Referente ao Anexo I.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

3246	30/06/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	11.876,22	278
3248	30/06/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	836,50	279
3249	30/06/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	1.100,00	333
3252	30/06/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	1.100,00	280
3400	30/06/2014	100	Despesas com acerto trabalhista	558,88	361
3412	30/06/2014	117	Despesas com energia elétrica	861,22	243
3831	31/01/2014	101	Folha de pagamento de funcionários	2.955,75	22
3832	31/07/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	42.310,50	267
3833	31/07/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	11.876,22	281
3835	31/07/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	836,50	282
3836	31/07/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	1.100,00	334
3839	31/07/2014	119	Folha de pagamento de funcionários	1.100,00	283
4579	30/09/2014	100	Despesas com acerto trabalhista	712,00	318
4590	30/09/2014	100	Despesas com acerto trabalhista	481,46	319
Total				203.685,23	

Observa-se que os empenhos acima mencionados não foram, de fato, acatados pelo SICOM para composição do percentual de 25% no ensino, uma vez que o sistema, automaticamente, rejeita as despesas classificadas indevidamente, como ocorreu em relação às fontes de recursos. Além disso, observa-se também que as despesas constantes das referidas notas de empenho, em sua maioria, não foram consideradas no referido percentual, por envolverem gastos com folha de pagamento de funcionários e acertos trabalhistas. Pela sua natureza, essas despesas não podem ser computadas no referido índice por não atenderem ao disposto no art. 70 da Lei n. 9.394/96 - LDB.

31 O art. 70, I, da Lei n. 9.394/96 dispõe que:

Art. 70 Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.

32 Diante disso, o Ministério Público de Contas, após verificar a documentação enviada pela recorrente e o quadro elaborado pelo órgão técnico (f. 520/520-v), corrobora o entendimento de que as despesas que não se referiam ao corpo docente e/ou demais profissionais da educação, em efetivo exercício, devem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ser desconsideradas, de acordo com a lei n. 9394/96.

- 33 Quanto aos gastos com energia elétrica, constantes dos Empenhos n. 950, 1420, 3199 e 3412, no total de R\$ 12.301.61, este *Parquet* entende que, apesar de serem passíveis de serem computados nas despesas com educação, por atenderem ao art. 5º, III, da Instrução Normativa n. 13/08, possuem valor insuficiente para impactar o índice de aplicação no ensino. Isso porque tal valor representa apenas 0,12% da Receita Base de Cálculo.
- 34 Quanto às despesas inscritas nos Restos a Pagar, constantes do Quadro II (f.19/490), o *Parquet* entende que tais gastos não foram computados na Base de Cálculo devido à inexistência de disponibilidade de caixa para “acobertá-los”, conforme afirmado à f.06 do relatório técnico dos autos n. 958649.
- 35 Diante de todo o exposto, o Ministério Público verificou que a documentação juntada pela defendente demonstrou que o percentual realmente aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi de 21,97%, valor que continua abaixo do mínimo estabelecido pelo art. 212 da CR/88, razão pela qual o referido item mantém-se irregular.

CONCLUSÃO

- 36 Por todo o exposto, **CONCLUI** o Ministério Público de Contas que deve ser julgado parcialmente procedente o recurso, tendo em vista que houve irregularidade somente em relação à não aplicação do percentual mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Assim, deve ser mantida a decisão proferida anteriormente, no sentido de rejeição das contas da Chefe do Poder Executivo de Ibiaí, exercício de 2014, nos termos do art. 45, III, da Lei Complementar n. 102/2008.
- 37 É parecer.

Belo Horizonte/MG, 14 novembro de 2018.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)