



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Processo: 709.529
Relator: Conselheiro Cláudio Terrão
Natureza: Prestação de Contas do Município de Japaraíba
Exercício: 2005
Responsável: José Antônio de Miranda

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os presentes autos de prestação de contas do exercício de 2005 apresentadas pelo Prefeito do Município acima mencionado, enviada a esta Corte de Contas por meio do sistema informatizado disponibilizado pelo Tribunal de Contas, o SIACE/PCA (Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo/Prestação de Contas Anual), nos termos da Instrução Normativa n. 05/2005.
2. Os dados foram analisados pela unidade técnica (fls. 05/55). Citado (fls. 62), o gestor municipal apresentou defesa (fls. 65/68) e juntou documentos (fls. 69/176).
3. Após reexame da unidade técnica (fls. 180/182), vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva, nos termos do art. 32, inciso IX, da Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008¹, e art. 61, inciso IX, 'a', do Regimento Interno do TCE (Resolução n.12, de 19 de dezembro de 2008)².
4. É o relatório, no essencial.
5. Inicialmente, verifica-se a existência do **processo administrativo n. 724.613, decorrente da inspeção ordinária** realizada no Município em questão com o intuito de verificar os atos praticados pelo gestor público no exercício em análise, inclusive os referentes à aplicação de recursos na educação e saúde.

¹ Art. 32: Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da Lei e fiscal de sua execução, além de outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno: [...]

IX – manifestar-se de forma conclusiva, quando couber, nos processos sujeitos a sua apreciação.

²Art. 61: Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução: [...]

IX - manifestar-se, de forma conclusiva, mediante parecer escrito, nos seguintes processos:

a) contas anuais do Governador;
b) tomadas ou prestações de contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

6. Em conformidade com o disposto na Decisão Normativa n. 02/2009 desta Corte, os fatos apurados *in loco* constituem elementos materiais hábeis a instrumentalizar o julgamento desta prestação de contas, motivo pelo qual devem ser levados em conta nesta manifestação.

7. Prosseguindo, verifica-se que ao gestor foi conferida a garantia do devido processo legal e seus consectários da ampla defesa e do contraditório nestes autos e naqueles referentes à inspeção ordinária. No ponto, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que o princípio do devido processo legal deve ser observado pelo Tribunal de Contas, mesmo em caso de elaboração de parecer prévio, desvestido de caráter deliberativo (SS 1197/PE, Rel. Min. Celso de Mello).

8. Não obstante relativa ao exercício de 2005, a presente prestação de contas submete-se ao escopo estabelecido pelo Tribunal de Contas por meio da Ordem de Serviço n. 07, de 01 de março de 2010, editada com o objetivo de otimizar o processamento de prestações de contas municipais³.

9. No tocante aos índices constitucionais relativos à educação e saúde, os quais deverão ser apreciados especialmente nos presentes autos, apurou-se que, no exercício em análise, o Município observou o disposto no art. 212 da CF/88 e art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

10. Os dados informados no SIACE indicam aplicação de 28,18% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino e de 18,00% da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde (fls. 17/18).

11. Por sua vez, os resultados do processo administrativo n. 724.613, indicam a aplicação de **28,14%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino e de **16,03%** da receita base nas ações e serviços públicos de saúde (fls. 10/15). Apesar da divergência de valores, observa-se que os índices constitucionais mínimos foram cumpridos.

3 “Fixa os procedimentos internos a serem adotados no exame das prestações de contas anuais apresentadas pelos Chefes do Poder Executivo Municipal dos **exercícios de 2000 a 2009**”[.]:

Art.1º- A análise técnica e o reexame dos processos de prestação de contas apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, referentes aos exercícios de 2009 e anteriores, deverão observar, para fins de emissão de parecer prévio o seguinte escopo:

I – o cumprimento dos índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, excluindo os índices legais referentes ao FUNDEF/FUNDEB;

II – o cumprimento de limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III – o cumprimento do limite definido no art. 29-A da Constituição da República referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal;

IV – a abertura de créditos orçamentários e adicionais em desacordo com o disposto no art.167, inc. V, da Constituição da República e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64. [...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

12. Com relação à abertura de créditos adicionais (art. 1º, inciso IV, da Ordem de Serviço n. 07/2010), a unidade técnica, em sede de reexame, verificou que “o Município procedeu à **abertura de créditos especiais** no valor de R\$ 35.256,43, **sem a devida cobertura legal**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64” (fls. 06/181) [grifou-se].

13. Em sua defesa, o gestor municipal enviou novo balanço orçamentário, comparativo da despesa e novo quadro de créditos adicionais suplementares, especiais e extraordinários, os quais, contudo, alteraram o estudo inicial apenas para majorar o montante de crédito especial aberto sem cobertura legal de R\$ 23.156,43 para **R\$ 35.256,43**, pois, como evidencia a unidade técnica (fls. 182), a Lei Municipal n. 12/2005 autorizou a abertura de crédito especial no valor de R\$ 271.700,00 (fls. 148), e não de R\$ 283.800,00, conforme Decreto Municipal n. 10/2005 (fls. 138).

14. Dessa forma, a ofensa ao art. 42 da Lei n. 4.320/64 foi **ratificada** pelo órgão técnico desta Eg. Corte de Contas.

15. Como cediço, a mencionada regra foi incorporada pelo art. 167, V, da Constituição da República, possuindo, desde então, *status* constitucional. Vejamos:

Art. 42, Lei Federal n. 4.320/64: Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do executivo.

Art. 167, CR/88: São vedados:

[...]

V- a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

16. O sistema orçamentário implantado pelo Constituinte de 1988 representa, além de **instrumento de controle parlamentar sobre a receita e despesa**, elemento essencial à composição do **planejamento governamental**, pois evidencia programas de governo, projetos e atividades a serem desenvolvidos em determinado lapso temporal.

17. A mediação do Parlamento na elaboração do orçamento se justifica porque este instrumentaliza as necessidades mais prementes dos cidadãos, os quais são representados por candidatos eleitos para o exercício da função legislativa.

18. Portanto, permitir alterações nas dotações orçamentárias sem o respaldo do Poder Legislativo poderá significar o descumprimento de programas de trabalho e da política econômico-financeira de governo.

19. Em tempos de gestão pública responsável sob a ótica da Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a despesa executada sem análise prévia, que não contenha elaboração de estimativa considerando o impacto no planejamento governamental, pode vir a provocar prejuízos na concretização das



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

políticas públicas prioritárias e reflexos negativos no orçamento, em prejuízo irreparável ao interesse público.

20. O tema remonta à teoria da separação dos poderes desenvolvida por Montesquieu, transformada em dogma pelo art. 16 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação de Poderes estabelecida, não tem Constituição”⁴.

21. Destarte, mesmo diante da hipótese de serem anuladas dotações que eventualmente não venham a ser utilizadas ou constatarem-se “despesas empenhadas menores que créditos autorizados”, podem ser verificadas alterações na estrutura interna do orçamento legitimamente aprovado, as quais desprestigiam o planejamento relativo a programas governamentais.

22. Conforme salienta Régis Fernandes de Oliveira:

“Um orçamento sistematicamente descumprido torna-se mera peça de ficção, vã promessa de austeridade, desenvolvimento e igualdade social, que desacredita seus dirigentes e menospreza seus verdadeiros mandantes. Se a reprimenda popular não é suficiente para assegurar o cumprimento das diretrizes previamente traçadas, o controle externo do orçamento deve ter a intensidade suficiente para reconduzir o governo a níveis aceitáveis de subordinação à lei e de credibilidade financeira”⁵.

23. Destaque-se que esse posicionamento não é estranho às manifestações que vem sendo proferidas por membros dessa Corte de Contas a respeito do assunto. No processo n. 729.654, o **Auditor Licurgo Mourão** apresentou proposta de voto que acolhe esse entendimento⁶:

[...] insta registrar que as autorizações para suplementar dotação orçamentária, bem como as autorizações para abertura de créditos suplementares são procedimentos que alteram a lei orçamentária em sua estrutura interna. Desta forma, qualquer modificação ou alteração de uma lei só poderá ser mediante outra lei.

O orçamento público não pode ser compreendido apenas em sua feição financeira, mas sim como um sistema integrado de planejamento público, que envolve a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, sendo que esta última cabe fixar a despesa e prever a receita necessária à execução de programas governamentais previstos no PPA de modo a alcançar metas físicas e financeiras neles fixados.

Ora, mais que alterar a feição financeira da LOA, permitir alteração de dotações orçamentárias ao arrepio do crivo do Poder Legislativo, significa

⁴ No original: “**Art. 16.** *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*”. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>

⁵ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: RT, 2007, p. 322.

⁶ Proposta de voto no processo n. 729.654, Prestação de Contas Municipal, Prefeitura Municipal de União de Minas, exercício 2006. Julgamento em 06 de março de 2012, não tendo sido acolhida a proposta de voto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

em verdade **subverter todo o sistema constitucional de planejamento da execução das políticas públicas**, uma vez que através de anulações de dotações e/ou a inserção de novas não previstas no orçamento original poderão ser executadas despesas desvinculadas dos programas governamentais autorizados originalmente pelo Parlamento.
[...]

Ressalte-se que esta Casa entende como irregular a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, como dispõe a Súmula TCEMG 77/08, in verbis:
Os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor. [grifou-se]

24. Na linha do entendimento exposto pelo i. Auditor, entende este órgão ministerial que a inobservância do art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64 e, conseqüentemente, do art. 167, inciso V, da Constituição da República, por violar a lógica orçamentária adotada pelo ordenamento jurídico, mormente a inarredável fiscalização que deve existir entre os Poderes, é fator impeditivo à aprovação das contas municipais.

25. Ressalte-se que qualquer outro ponto da execução orçamentária, financeira e patrimonial poderá ensejar outras ações de controle deste Tribunal.

26. Ante o exposto, com fulcro nos dados lançados no sistema informatizado SIACE pelo próprio agente responsável e na análise feita pelo órgão técnico deste Tribunal, **OPINA o Ministério Público de Contas pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais**, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica do TCE/MG.

27. É o parecer.

Belo Horizonte, 5 de setembro de 2012.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas