



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

Processo: 749.250
Relator: Eduardo Carone Costa
Natureza: Prestação de Contas do Município de Chiador
Exercício: 2007
Responsável: José de Souza Gomes

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os presentes autos de prestação de contas do exercício de 2007 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. 07/2007.
2. Os dados foram analisados pela unidade técnica (fls. 52/70). Citado (fls. 74 e 84), o gestor municipal apresentou defesa (fls. 87/101).
3. Após reexame da unidade técnica (fls. 103/107), 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 da **inspeção ordinária n. 770.342**, 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. 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 comando normativo disposto no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não cumprindo, todavia, o disposto no art. 212 da Constituição de 1988.

10. Os dados informados no SIACE indicam aplicação de 25,08% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino e 21,46% da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde (fls. 57/58).

11. Por sua vez, os resultados da inspeção ordinária n. 770.342 indicam a aplicação em patamares inferiores: **23,17%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino e **19,59%** da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde.

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. Em sede de reexame, a unidade técnica ratificou os índices apurados na inspeção “*in loco*”, tendo em vista “*que não foi enviado nenhum documento que alterasse nossa análise e nem a justificativa apresentada foi suficiente para regularizar o apontamento*” (fls. 104).

13. Verifica-se, portanto, que o índice constitucional mínimo relativo à educação não foi observado, em descumprimento ao art. 212 da Constituição da República.

14. Em relação à abertura de créditos adicionais, nos termos da Ordem de Serviço n. 07 de 2010, a unidade técnica verificou que “*o Município procedeu à **abertura de créditos suplementares** no valor de R\$ 540.328,32, **sem a devida cobertura legal**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64*” (fls. 55 e 105) [grifou-se].

15. Quanto a este apontamento, o gestor municipal nada alegou em sua defesa.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

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



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

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. 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 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

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

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]

25. 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.

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

27. 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:**

- a) **pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais**, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica do TCE/MG;
- b) pelo desapensamento dos presentes autos de prestação de contas daqueles que se encontram a ela apensados (autos n. 770.342), para fins de emissão do parecer prévio no caso em tela no prazo estabelecido pela Ordem de Serviço n. 11, de 3 de agosto de 2011.

28. **Recomenda-se** à Câmara Legislativa, quando do julgamento das presentes contas, que assegure ao Prefeito Municipal a prerrogativa da plenitude de defesa e contraditório, em observância ao comando normativo disposto no art. 5º, inciso LV da CF/88, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 682.011/SP.

29. É o parecer

Belo Horizonte, 5 de outubro de 2012.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas