



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

PARECER

Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 1.072.338

Excelentíssimo Senhor Relator,

I RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual do exercício de 2018 do chefe do Executivo do Município de São Pedro dos Ferros, na qual constam dados relativos à execução financeira, patrimonial e orçamentária da Administração Pública do referido ente.

Os dados enviados pelo gestor foram analisados pela unidade técnica deste Tribunal, conforme relatório de conclusão à peça 16.

Citado (peças 24, 25 e 26), o responsável pelas contas apresentou defesa aos 17/02/2020, peça 27.

Após, no estudo realizado na peça 28, a unidade técnica deste Tribunal concluiu que não foram afastadas as irregularidades inicialmente apontadas, no tocante aos créditos orçamentários e adicionais e sugeriu a rejeição das contas.

Em seguida, foi o processo eletrônico encaminhado ao Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

1 Das contas ora analisadas

As contas em análise foram prestadas em conformidade com a metodologia adotada por esta Corte de Contas, que possibilita ao gestor o envio, por meio eletrônico, das informações atinentes a seus atos de governo, através do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

Tal metodologia se funda na premissa da confiança, segundo a qual se presume, de forma relativa, a veracidade e legitimidade dos dados lançados no sistema pelo gestor público. Assim, referido método, como regra, induz à confissão do gestor quanto às informações prestadas.

Tendo por base esse cenário, é preciso ter em conta então que, como regra, a unidade técnica deste Tribunal realiza sua análise sem que, para tanto, tenha acesso a documentos que comprovem as informações prestadas pelo gestor. Em virtude disso, também o Ministério Público de Contas, ordinariamente, exara suas manifestações com base apenas nos dados apresentados pelo gestor e nas análises procedidas pela unidade técnica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Nos termos da Resolução n. 16/2017 e do art. 1º da Portaria n. 28/2018 da Presidência, ambas editadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o presente processo tramita de forma eletrônica.

Vale notar também que este Tribunal, por meio da Instrução Normativa n. 04/2017 e da Ordem de Serviço Conjunta n. 01/2019, definiu não só a forma como devem ser organizadas e apresentadas, como também quais questões serão consideradas para fins de emissão de parecer prévio sobre as contas anuais de Chefes do Executivo.

Por fim, conforme dispõe a Instrução Normativa n. 04/2017 deste Tribunal, convém ressaltar *que as informações remetidas por meio do SICOM devem retratar fielmente os dados contábeis do município*, e eventuais desconformidades, tais como *imprecisões, divergências, omissões ou inconsistências nas informações ou documentos constantes das contas anuais*, poderão ensejar a aplicação das sanções, aos gestores e demais responsáveis, conforme previsto na *Lei Complementar estadual n. 102/2008* (Lei Orgânica do TCE-MG).

De igual modo, quando verificada a inobservância dos prazos de remessa estabelecidos na Lei Complementar estadual n. 102/2008, devem ser aplicadas as sanções previstas na mencionada lei.

Bem estabelecida a forma como o presente processo eletrônico foi instruído, bem como quais aspectos das contas do gestor serão considerados para fins de emissão de parecer prévio por este Tribunal, o Ministério Público passa, então, a se manifestar.

Necessário então considerar que, da forma como o presente processo se encontra instruído, não foram apontados no exame técnico elementos hábeis a desconstituir a presunção relativa de veracidade de que gozam as informações lançadas no SICOM pelo gestor público.

Vale notar que no caso presente, apontou a unidade técnica deste Tribunal em seu estudo, peça 28, disponibilizado através do Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP – deste Tribunal, a existência de ilegalidades aptas a ensejar a rejeição das contas prestadas pelo gestor público.

1.1 Da análise do cumprimento dos limites de despesas com pessoal

De início, convém ressaltar que, neste exercício financeiro de 2018, dada a conjuntura vivenciada pelos municípios mineiros, em decorrência da retenção pelo Governo do Estado de Minas Gerais de valores arrecadados a serem repassados aos municípios, os Conselheiros desta Corte, por meio de deliberação conjunta, decidiram que, na análise das contas anuais do exercício financeiro de 2018 dos Chefes do Executivo Municipal, de forma a evidenciar o impacto no cálculo dos limites das despesas com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal¹, devem ser apresentados pela unidade técnica deste Tribunal dois cálculos, um considerando o valor da Receita Corrente Líquida (RCL) efetivamente arrecadada pelo município e outro, acrescendo ao total da RCL os valores devidos pelo Estado de Minas Gerais ao Município, relativos ao FUNDEB, ICMS e IPVA, referentes ao exercício de 2018².

¹ Lei Complementar n. 101/2000, art. 19, III; art. 20, III, alíneas “a” e “b”; arts. 23 e 66 e, ainda a Constituição Federal de 1988, art. 166, §13.

² Ordem de Serviços conjunta n. 01/2019, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Para tal, serão utilizadas as informações disponibilizadas pelo Estado e pela Associação Mineira dos Municípios, nos termos do acordo firmado aos 04/04/2019, com intermediação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais³, cujos valores devem ser confrontados pela unidade técnica deste Tribunal, com os valores lançados no SICOM.

No caso presente, restou demonstrada no exame técnico a regularidade da despesa com pessoal valendo-se da Receita Corrente Líquida ajustada nos termos acima, conforme peça 16, f. 29/31.

Neste sentido, tendo em vista a situação de contingência e o caráter excepcional da medida adotada, deve o gestor ser advertido para que realize acompanhamento efetivo e se abstenha de adotar medidas que venham impactar as despesas com pessoal, até a normalização dos mencionados repasses.

1.2 Do Plano Nacional de Educação

Dada a relevância das diretrizes instituídas pelo Plano Nacional de Educação – PNE –, através da Lei n. 13.005/2014, que tem como premissa a atenção prioritária à educação pelos entes governamentais, de forma a atender o disposto no art. 214 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 59/2009, doravante o cumprimento das metas e diretrizes do PNE serão observadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na análise das contas de governo.

Neste exercício de 2018, serão observados, prioritariamente, o cumprimento das Metas n. 1 e n. 18 do PNE. A Meta n. 1 estabeleceu a universalização, até o exercício de 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliação da oferta da educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos, até 2024. Já a Meta n. 18 fixou como diretriz a observância do piso salarial nacional para os profissionais da educação básica pública, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição da Federal de 1988 e da Lei Federal n. 11.738/2008.

Vale notar que a análise acerca do cumprimento das metas e diretrizes do PNE foram apresentadas pela unidade técnica deste Tribunal no estudo inicial, peça 16, não reproduzidas novamente na peça 28.

Em seu exame a unidade técnica deste Tribunal concluiu à peça 16 que até o exercício de 2018, relativamente à meta que deveria ser atingida até o exercício de 2016, *o município cumpriu apenas 56,70% da Meta 1 no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola, deixando de atender o disposto na Lei nº 13.005/2014 em 43,30%* e sugeriu *recomendar ao gestor municipal que adote políticas públicas que viabilizem o cumprimento da referida meta* (f. 33). Em relação à meta 18, a unidade técnica apontou que *não foi observado o piso salarial profissional nacional previsto na Lei Federal nº 11.738, de 2008, e atualizado para o exercício de 2018 pela Portaria MEC nº 1.595, de 2017, não cumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República* (f. 34/35).

³ Disponível em <<<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/informes/adesao-dos-municipios-ao-acordo-entre-o-estado-e-a-associação-mineira-de-municipios.htm>>> e <<<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-celebra-acordo-historico-entre-estado-e-municipios.htm>>>, consulta em 13/09/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Diante da relevância da(s) irregularidade(s) em comento, o Ministério Público de Contas opina, neste item, pela regularidade com ressalva das contas em questão, sem prejuízo de determinar ao atual gestor do município que adote as medidas necessárias ao cumprimento das diretrizes do PNE, cuja inobservância poderá, nos próximos exercícios financeiros, dar ensejo à rejeição das contas anuais.

No que se refere à meta 1, também deve ser recomendado ao gestor que adote as medidas necessárias à ampliação da oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 03 (três) anos de idade.

1.3 Do controle interno

No presente processo, a unidade técnica deste Tribunal apontou que o *órgão de controle interno não opinou conclusivamente sobre as contas anuais do Prefeito, de acordo com o disposto no §3º do art. 42 da Lei Orgânica do TCEMG n. 102/2008.*

Embora a ausência de manifestação conclusiva do órgão de controle interno do ente possa aparentar tratar-se de impropriedade sem qualquer impacto na gestão, convém ressaltar que, dentre as suas atribuições, compete ao controle interno o papel de fiscal das atividades exercidas, visando não apenas a adequação às diretrizes estabelecidas pela Administração, mas também a aderência aos preceitos normativos, a fim conferir a exatidão e a fidelidade das informações expressas na prestação de contas anual.

Impende então destacar o relevante papel do controle interno, no sentido de prevenir riscos e desvios, que encontra previsão no art. 81 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, a fim de: *I – avaliar o cumprimento das metas previstas nos respectivos planos plurianuais e a execução dos programas de governo e orçamentos; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta, e da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado; III – exercer o controle de operações de crédito, avais e garantias e o de seus direitos e haveres*, além de “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (art. 81, IV, da CEMG). Nesse sentido, o órgão de controle interno central possui função de destaque na prestação de contas anual, conforme disposto no art. 42, §3º, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, *verbis*: “As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal”.

Portanto, diante da relevância da irregularidade em comento, faz-se necessário determinar ao atual gestor do município em questão que, nos próximos exercícios, não repita a conduta ora em apreço, devendo o controle interno “manifestar-se conclusivamente acerca da *aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição*” das contas. Assim sendo, deve ser emitida recomendação ao atual gestor do município a fim de que a irregularidade em apreço não se perpetue e não se repita nos próximos exercícios financeiros.

Diante do exposto, também neste item, entende o Ministério Público que as contas ora analisadas podem ser aprovadas, com ressalva, bem como deve ser



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

emitida recomendação ao atual gestor do município, a fim de que a irregularidade em apreço não se perpetue e não se repita nos próximos exercícios financeiros.

1.4 Dos créditos orçamentários e adicionais

Segundo constou do estudo realizado pela unidade técnica deste Tribunal, à peça 28, restou apurado que os elementos trazidos pela defesa não se mostraram hábeis a afastar as irregularidades inicialmente apontadas no tocante aos créditos orçamentários e adicionais, tendo em vista que *foram abertos créditos suplementares no valor de R\$1.357.530,26 sem cobertura legal, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei 4.320/64* (f. 02 e f. 03).

Tal irregularidade revela-se hábil a ensejar a rejeição das contas sob exame, a teor do disposto no inciso III, do art. 45, da Lei Orgânica deste Tribunal.

A respeito, convém destacar que a Lei n. 4.320/64 estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos, a serem observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por meio do orçamento anual, a Administração Pública explicita as atividades e programas estabelecidos pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo para o exercício financeiro seguinte à elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA –. Assim, o orçamento institui para a Administração, em um instrumento de planejamento e transparência, e para a sociedade, um instrumento de controle.

É certo que o orçamento, como instrumento técnico-legal de programação de atividades e projetos, consiste em previsão de algo que há de se realizar no futuro, razão pela qual deve se submeter a certa flexibilidade, sendo, assim, passível de modificações e ajustes. Com efeito, a lei prevê a possibilidade de retificações no orçamento durante sua execução, mediante créditos adicionais, em virtude de previsões que não se harmonizam com as demandas surgidas durante a execução.

Tendo em vista que o *sistema orçamentário brasileiro tem como missão ser instrumento de planejamento e execução dos programas governamentais* e que a programação orçamentária anual, consubstanciada na Lei Orçamentária Anual – LOA –, é formalmente aprovada em lei, somente outra lei pode alterá-la⁴. Tal vedação, além de resguardar o aspecto de *rigidez* do orçamento, visa também a atender os princípios do planejamento e da transparência, uma vez que o orçamento elaborado pelo Executivo deve ser, necessariamente, aprovado pelo Legislativo e somente após estará apto a surtir os efeitos legais.

Nesse sentido, a Lei n. 4.320/64, em seu art. 42, determina que a abertura dos créditos suplementares e especiais, espécies do gênero créditos adicionais, deve ser autorizada por lei. Vale ressaltar que também a Constituição da República, em seu art. 167, inciso V, exige prévia autorização legislativa, assim como a indicação dos recursos correspondentes, como condições essenciais para a abertura desses créditos.

⁴ FURTADO, J.R.Caldas. *Direito financeiro*. 3. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Pág. 165 e 166.
1.072.338 CB/CH



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Assim sendo, a abertura de créditos orçamentários que não se harmonize com tal previsão deve ser considerada irregular, o que dá ensejo à rejeição das contas do Executivo sob exame.

Não bastasse a clareza do texto legal e constitucional, este Tribunal houve por bem, uma vez mais, fixar a necessidade de observância de tal preceito, tendo em vista que há muito o Enunciado n. 77 das Súmulas/TCE-MG⁵ prescreve o seguinte: *Os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor.*

Portanto, em observância ao disposto na Lei Orgânica desta Corte de Contas, que determina expressamente que as contas devem ser rejeitadas *quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais*, a despeito do(s) valor(es) envolvido(s), impõe-se a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais quando verificada a abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa.

Assim sendo, o Ministério Público de Contas **opina** pela **rejeição** das contas em análise, a teor do disposto no art. 45, III da Lei Orgânica deste Tribunal.

Por fim, entende o Ministério Público ser necessário expedir as recomendações sugeridas pela unidade técnica em seu exame, peça 28, f. 11, em relação à observância do disposto na Consulta n. 932.477/2014, deste Tribunal de Contas, que veda a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, excetuando as originadas do Fundeb (118, 218, 119 e 219) e das aplicações constitucionais em Ensino e Saúde (101, 201, 102, 202), incluídas as fontes 100 e 200.

Pelo exposto, entende o Ministério Público de Contas que este Tribunal, em seu parecer prévio, deve concluir pela rejeição das contas em análise, devendo ainda esta Corte exarar e acompanhar o cumprimento da(s) recomendação(ões) sugeridas na fundamentação retro.

III CONCLUSÃO

Em face do exposto, o Ministério Público **OPINA** pela emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas em análise, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, bem como pela emissão da(s) recomendação(ões) constantes da fundamentação retro.

É o parecer.

Belo Horizonte, 30 de junho de 2020.

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público / TCE-MG

⁵ Súmula 77 do TCE-MG, Revisada no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais de 26/11/2008, pág. 72; mantida no Diário Oficial de Contas - D.O.C. - de 05/05/2011, pág. 08; mantida no D.O.C. de 07/04/2014, pág. 04.