



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva**

**PROCESSO Nº 678.966**

**NATUREZA:** Prestação de Contas Municipal

**EXERCÍCIO:** 2002

**ÓRGÃO:** Prefeitura Municipal de São José da Safira

**RESPONSÁVEL:** Geraldo Lopes Ferreira, Prefeito Municipal

**RELATOR:** Conselheiro José Alves Viana

Excelentíssimo Senhor Relator,

**I - RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de São José da Safira, referente ao exercício de 2002, prestadas por Geraldo Lopes Ferreira, Prefeito do referido Município.

O Órgão Técnico efetuou a análise inicial às fls. 04 a 30, tendo apresentado à fl. 11 o resumo das irregularidades encontradas.

Procedeu-se, então, consoante despacho de fl. 32, à citação do responsável, que deixou de se manifestar, conforme certidão de fl. 36.

Vieram os autos a este *Parquet*, para manifestação, nos termos previstos no art. 61, IX, “a”, da Resolução nº 12/2008 - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

É o relatório, no essencial.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva**

**II - FUNDAMENTAÇÃO**

**1. Das informações disponíveis para análise**

Importante considerar, inicialmente, que as contas sob análise chegaram ao Tribunal por meio do Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo - SIACE, *software* que permite ao gestor a remessa, em meio eletrônico, das informações relativas à execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município.

Cumprе salientar que as informações consubstanciadas nos relatórios que compõem o aludido sistema passam pelo crivo inicial da Unidade Técnica sem que sejam confrontadas com inspeções ou documentos que comprovem os dados lançados pelo gestor.

**2. Do escopo da análise técnica dos processos de prestação de contas anuais de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal**

Outro aspecto que merece registro é o fato de que o Tribunal de Contas, buscando aperfeiçoar as ações referentes à análise e processamento das prestações de contas anuais, estabeleceu como escopo para exame das contas relativas aos exercícios de 2000 a 2009, por meio da Ordem de Serviço nº 07/2010, de 1º de março de 2010, a verificação do cumprimento de normas constitucionais e legais atinentes a:

a) 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;

b) limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000;

c) limite definido no art. 29-A da vigente Constituição da República - CR/88 para repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal; e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva**

d) disposições previstas no art. 167, V, da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320/64, relativas à abertura de créditos orçamentários e adicionais.

**3. Dos apontamentos da Unidade Técnica, relativos ao escopo definido pelo Tribunal de Contas para exame das prestações de contas anuais**

Dentro do escopo definido, consoante mencionado no item precedente, a Unidade Técnica apontou as seguintes irregularidades:

**3.1 - Irregularidade na abertura de créditos suplementares**

Conforme apontamento de fl. 07, verificou-se a infringência ao art. 43 da Lei nº 4.320/64, uma vez que o Município procedera à abertura de **Créditos Suplementares**, sem a respectiva disponibilidade de recursos, no importe de R\$478.565,00 (quatrocentos e setenta e oito mil quinhentos e sessenta e cinco reais).

Como aludido no Relatório, o responsável não se manifestou acerca do referido apontamento, ficando, assim, mantida a irregularidade.

**3.2 - Falta de aplicação do percentual mínimo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde**

Relatou o Órgão Técnico, à fl. 10, que o Município aplicara somente 13,38% (treze vírgula trinta e oito por cento) da Receita Base de Cálculo nas **Ações e Serviços Públicos de Saúde**.

Também no que tange a este item não houve manifestação do interessado, permanecendo a irregularidade.

**3.3 - Do limite de despesas com pessoal**

Consoante mencionado na letra “b” do item 2 acima, será objeto de verificação por parte do Tribunal de Contas a obediência aos limites para os gastos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva**

com pessoal fixados nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Referindo-se a este item do escopo, a análise técnica registrou, à fl. 10 (item VI - Demonstrativo do Dispêndio com Pessoal), que foram gastos, sobre a receita municipal utilizada como base para a averiguação do dispêndio com pessoal, 39,50% pelo Município, sendo 35,57% pelo Poder Executivo e 3,93% pelo Poder Legislativo, percentuais que se coadunam com os limites estabelecidos no art. 19, III, e no art. 20, III, alíneas “a” e “b”, ambos da LRF.

Contudo, para aferição da regularidade dos gastos com pessoal, entende este *Parquet* que não podem ser desconsideradas, **para o exercício sob análise**, as prescrições contidas nos artigos 70 e 71 da referida Lei. Isto porque as normas insculpidas nos artigos 70 e 71 fixaram, para o período compreendido entre a edição da LRF e os 3 (três) exercícios subsequentes, regramento transitório específico acerca dos limites máximos para as despesas com pessoal, de modo a possibilitar a adequação dos Municípios aos novos patamares exigidos, de maneira gradual e responsável, nos casos em que os gastos com pessoal estivessem acima ou abaixo do novo teto. Em outras palavras, a regularidade dos gastos com pessoal nos exercícios de 2000 a 2003 há de ser aferida não com espeque nos artigos 19 e 20, mas, sim, tendo-se em vista os comandos insertos nos artigos 70 e 71 da LRF, conforme o caso.

O art. 70 da LRF determinou que o Poder ou órgão, cuja despesa total com pessoal, no exercício de 1999, estivesse **acima** dos percentuais estabelecidos nos seus artigos 19 e 20, deveria se enquadrar no respectivo limite nos dois exercícios subsequentes, eliminando o excesso à razão de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) ao ano. Assim, nos exercícios de 2001 e 2002, mesmo que os percentuais fixados nos artigos 19 e 20 da LRF tenham sido ultrapassados, se a norma de enquadramento estabelecida no art. 70 estiver sendo observada, não há que se falar em irregularidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva**

Já o art. 71 do referido normativo estabeleceu que o Poder ou órgão, cuja despesa total com pessoal, no exercício de 1999, estivesse **abaixo** do limite estabelecido no seu art. 20, somente poderia elevar seus gastos à razão de até 10% (dez por cento) ao ano, até o final do exercício de 2003. Estabeleceu, assim, limitação para gastos com pessoal, nos exercícios mencionados, também distinta daquela contida na regra geral do art. 20, visando conter estas despesas dentro de patamares planejados e controláveis. Em outros termos, significa dizer que, mesmo abaixo dos limites previstos no art. 20, se não observado o percentual de elevação permitido, estará o ente incorrendo em irregularidade.

Dessa forma, entende este Ministério Público que as disposições contidas na Seção II, do Capítulo IV, da LRF, que trata das despesas com pessoal, especialmente nos artigos 19 e 20, selecionadas como escopo de análise das prestações de contas municipais, não podem ser interpretadas de forma dissociada do preceituado pelos artigos 70 e 71, quando forem objeto de parecer prévio contas dos exercícios financeiros de 2000 a 2003, precisamente porque, em tais exercícios, o comando a ser observado para disciplina da matéria é específico.

Inaplicáveis, no caso em apreço, os percentuais fixados na regra geral do artigo 20 da LRF, porquanto há regramento específico expresso no art. 71 para o exercício analisado.

Frise-se que a Unidade Técnica deixou de apontar a mencionada falha no **Resumo das Irregularidades** (fl. 11), tendo registrado, porém, no demonstrativo de fls. 14 a 16, que o Executivo excedera os limites percentuais para elevação do gasto com pessoal, desrespeitando, dessa forma, o preceituado pelo art. 71 da LRF, fato que, na visão deste *Parquet*, em face das razões expostas, enseja a irregularidade dos dispêndios com pessoal, por inobservância da norma de regência.

Conforme despacho de fl. 37 e citação de fl. 33, ao Prefeito foram garantidos o contraditório e a ampla defesa acerca de todas as irregularidades



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

constantes do relatório técnico de fls. 06 a 30, o que inclui o apontamento relativo ao descumprimento do percentual de elevação do gasto com pessoal.

Dessa forma, considerando a omissão do responsável em defender-se quanto aos apontamentos técnicos e tendo sido descumprido o preceituado pelo art. 71 da LRF, entende este *Parquet* estar irregular o item em apreço.

### **3.4 - Da base de cálculo para o repasse à Câmara**

Apontou o Órgão Técnico, à fl. 08, que o repasse à Câmara Municipal não obedeceu ao limite previsto no art. 29-A da CR/88.

Ocorre que, em resposta à Consulta nº 837.614, o Tribunal Pleno, em sessões de 29/06/11 e 19/10/11, decidiu, à unanimidade, pela **inclusão** dos valores correspondentes à contribuição do Município para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação - FUNDEB, ou para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, na base de cálculo do repasse ao Legislativo. Tal decisão levou ao cancelamento da Súmula nº 102 desse Tribunal, a qual consolidava o entendimento no sentido de não se considerar, na apuração da base de cálculo para os repasses à Câmara, as transferências do Município para formação do Fundo da Educação.

Registre-se que a Decisão Normativa nº 006/2012 desse Tribunal, publicada no D.O.C. de 1º/10/2012, fixou o entendimento sobre a matéria, estabelecendo regra que consubstancia a orientação externada por ocasião da resposta à consulta supramencionada.

Verifica-se, no presente caso, que a análise inicial ocorreu em 28/05/2010, data anterior à decisão acima referida, não sendo possível, porém, identificar se as contribuições ao FUNDEF foram ou não consideradas na base de cálculo para o repasse à Câmara.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva**

Dessa forma, entende este Ministério Público ser necessário, para a emissão do parecer prévio acerca das presentes contas, que a Unidade Técnica esclareça se as contribuições ao Fundo da Educação, conforme entendimento atualmente vigente na Corte de Contas, compuseram a base de cálculo do repasse à Câmara. Em caso negativo, imprescindível a apresentação de novo estudo, incluindo os recolhimentos ao FUNDEF no cálculo do percentual do repasse, o que poderá tornar regular o presente item.

Quanto aos demais itens constantes do escopo mencionado no item 2 deste parecer, não foram apontadas irregularidades pelo Órgão Técnico.

**4. Do limite para abertura de créditos suplementares**

Embora não se possa olvidar que a competência quanto à iniciativa de lei relativa ao orçamento anual seja privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como não se discuta a função precípua do Legislativo Municipal de analisar e aprovar a Lei Orçamentária, não se deve desconhecer que o planejamento é ferramenta essencial na gestão adequada e eficiente dos recursos públicos.

No caso em apreço, observa-se que a Lei Orçamentária do Município, nos termos da informação técnica de fl. 19, autorizara a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 50% (cinquenta por cento) das dotações orçamentárias, permitindo ao Município a suplementação de seu orçamento em R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), quantia esta que pode descaracterizar o orçamento público, que, como se disse, é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais. Outras leis, conforme indicado à fl. 07, também autorizaram a suplementação de dotações, aumentando as possibilidades de alteração do orçamento.

É nesse contexto que este Ministério Público, tendo em vista que compete ao Tribunal de Contas zelar pela boa e regular aplicação dos recursos



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

coletivos, o que encontra sua gênese na elaboração de orçamento pautado em normas e critérios fáticos que o aproximem da concreta realidade do Município, opina pela recomendação ao Chefe do Poder Executivo, no sentido de que adote medidas para o aprimoramento do planejamento, de forma a evitar a suplementação excessiva.

Na esteira do raciocínio, deverá, também, ser recomendado ao Poder Legislativo Municipal que, ao apreciar e votar a Lei Orçamentária Anual, esteja atento à inserção, no texto legal, de autorização excessiva para a abertura de créditos suplementares, evitando distorções no orçamento.

Imperioso que essa Corte de Contas realize o monitoramento do cumprimento da presente recomendação, quando da análise das contas dos exercícios subsequentes.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando-se as informações extraídas do SIACE, a delimitação do escopo de análise das Prestações de Contas apontada no item 2 deste parecer e as demais considerações supra elencadas, especialmente nos subitens 3.1, 3.2 e 3.3, OPINA este Ministério Público de Contas pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas do Executivo Municipal de São José da Safira, referentes ao exercício de 2002**, com arrimo no art. 45, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008, sem prejuízo das recomendações sugeridas.

Imprescindível o esclarecimento da questão relativa aos repasses ao Legislativo, conforme aludido no subitem 3.4 acima, uma vez que a irregularidade relativa ao descumprimento do limite estipulado no art. 29-A da CR/88 também é razão que sustenta a rejeição das contas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva**

Ressalva-se que a emissão de parecer prévio não exime o gestor da responsabilidade por atos de gestão ilegais ou irregulares que venham a ser apurados em outras ações de controle do Tribunal de Contas, bem como por este Ministério Público, no exercício de suas competências.

É o parecer.

Belo Horizonte, 12 de novembro de 2012.

Elke Andrade Soares de Moura Silva  
Procuradora do Ministério Público de Contas