



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

Processo: 709.949
Natureza: Prestação de Contas do Município de Santana de Pirapama
Exercício: 2005
Responsável: Alberto Carlos Gomes Tameirão

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).
2. Os dados foram analisados pela unidade técnica (fls. 20/25). Procedida a regular citação (fls. 41), o gestor municipal ficou-se silente (fls. 43).
3. 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.

PRELIMINARMENTE

5. Inicialmente, verifica-se a existência do **processo administrativo n. 728.552, decorrente de 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. 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).

MÉRITO

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 o art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

10. Os dados informados no SIACE indicam aplicação de 30,41% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino e de 19,66% da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde (fls. 23/24).

11. Por sua vez, os resultados do processo administrativo n. 728.552 indicam a aplicação de **30,25%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino e de **19,66%** da receita base nas ações e serviços públicos de saúde (fls. 8 e 12 do P.A.). Apesar da divergência do índice da

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

educação, observa-se que os índices constitucionais mínimos foram cumpridos.

12. Da mesma forma, foram observados os limites referentes às despesas com pessoal, nos termos dos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (fls. 24).

REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

13. Em relação ao repasse ao Poder Legislativo local, nos termos da Ordem de Serviço n. 07/2010, a unidade técnica verificou inicialmente que “o repasse efetuado à Câmara Municipal não obedeceu ao limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal (...)” (fls. 22).

14. Neste ponto, a questão merece breve detalhamento.

15. Com o advento do enunciado da Súmula n. 102 desta Corte⁴, a unidade técnica passou a excluir da base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição da República a contribuição municipal ao FUNDEB.

16. Contudo, recentemente a questão recebeu novo tratamento por parte desta Corte de Contas. Ao responder a Consulta n. 837.614, em 29 de junho de 2011 (DOC de 06 de julho de 2011), este Eg. Tribunal restabeleceu seu entendimento anterior, no sentido de que a base de cálculo do repasse ao Legislativo deve incluir a contribuição municipal devida ao FUNDEB, a qual, embora se trate de receita vinculada, integra o caixa único do erário, assim como os recursos destinados constitucionalmente às ações e serviços públicos de saúde e para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

17. A recente **Decisão Normativa n. 006/2012**, para além de assentar que “o valor correspondente à contribuição do Município ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) não deve ser deduzido da base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República de 1988, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal” (art. 1º), dispõe que esse entendimento aplica-se aos processos de prestações de contas referentes a **exercícios anteriores e pendentes de parecer prévio**:

Art. 3º: As contas anuais apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais serão examinadas sob a ótica desta Decisão Normativa, inclusive aquelas referentes ao exercício de 2011 e a

⁴ “A contribuição ao FUNDEF e ao FUNDEB, bem como as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios, incluída a complementação da União, a qualquer título, não integram a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal/88 para o fim de repasse de recursos à Câmara Municipal”.



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

exercícios anteriores pendentes de emissão de parecer prévio ou em fase de pedido de reexame.

18. Diante do novo marco jurisprudencial, orienta-se este órgão ministerial pelos valores apresentados pelo SIACE, sem a dedução do valor relativo ao FUNDEF, em consonância com a Consulta n. 837.614. No caso em tela, o limite do repasse ao Poder Legislativo ficou estabelecido no valor de **R\$ 276.360,00** (8% da base de cálculo R\$ 3.454.500,11 – fls. 37), ao passo que a importância efetivamente repassada foi de **R\$ 263.838,76** (fls. 22).

19. Portanto, a irregularidade inicialmente apontada pelo órgão técnico deve ser considerada **sanada**, uma vez que, considerando a inclusão da receita para a formação do FUNDEF na base de cálculo, o repasse realizado ao Legislativo Municipal obedeceu ao limite constitucional.

CRÉDITOS ADICIONAIS

20. Com relação à abertura de créditos adicionais (art. 1º, inciso IV, da Ordem de Serviço n. 07/2010), a unidade técnica verificou que *“foram abertos créditos suplementares/especiais no valor de R\$ 1.721.098,94 **sem recursos disponíveis**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64”*. (fls. 21)

21. Informou o órgão técnico que foi aberto o montante de R\$ 1.885.388,96 a título de créditos adicionais (exceto por anulação), sendo R\$ 164.290,02 por **“excesso de arrecadação”**, restando R\$ 1.721.098,94 (não houve “superávit financeiro” no exercício anterior). Por essa razão, chegou-se à conclusão de que foram abertos créditos suplementares sem recursos disponíveis, em ofensa ao art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64.

22. Como cediço, o mencionado dispositivo legal foi incorporado pelo art. 167, V, da Constituição da República, possuindo, desde então, *status* constitucional. Vejamos:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

Art. 167, CR/88: São vedados: [...]

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

23. A finalidade essencial dessas normas é coibir a realização de despesas públicas sem a demonstração da correspondente fonte financeira ou orçamentária de recursos, de modo a impedir o desequilíbrio das contas públicas e o desvio do planejamento orçamentário.



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

24. Em tempos de gestão pública responsável, sob a ótica da Lei Complementar n. 101/2000, é imprescindível que esta Corte de Contas exija dos gestores públicos o respeito aos dispositivos legais e constitucionais acima citados, os quais exigem para a abertura de créditos adicionais, além de exposição justificativa, a **existência de recursos disponíveis para suportar a despesa, não somente a sua indicação.**

25. Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior fazem um *“esclarecimento importante que tem passado despercebido pelos interessados na abertura dos créditos adicionais suplementares e especiais: o caput do artigo dispõe sobre restrições, ou seja, **os recursos deverão existir e estarão disponíveis para serem efetivamente utilizados.** Assim, no que se refere, por exemplo, a um convênio, o fato de estar apenas assinado, não significa que os seus recursos podem ser utilizados imediatamente no que se constitui o seu objeto”*.⁵

26. A Lei de Responsabilidade Fiscal, logo em seu art. 1º, §1º, destaca que a *“responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”*.

27. Nesse sentido, não pode o gestor municipal socorrer-se da parte final do § 3º do art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64 para adotar uma gestão irresponsável, provocando o indesejado desequilíbrio nas contas públicas.

28. Deve o gestor das contas públicas realizar um controle concomitante da execução orçamentária, verificando continuamente se a previsão de excesso de arrecadação está se confirmando ou não, uma vez que se trata de provável excesso, de modo a corrigir eventuais desvios e evitar a utilização de recursos fictícios.

29. Conforme enfatiza Carlos Valder do Nascimento,

O equilíbrio das contas públicas exige administração planejada e controle eficiente e sistemático das rubricas orçamentárias, com seu conseqüente acompanhamento e avaliação. De sorte que, em assim não agindo, o administrador poderá ser chamado a responder no campo da responsabilidade fiscal em face da gestão temerária.⁶

30. Não inutilmente, o art. 165, §3º, da Constituição da República estabelece que deve o Poder Executivo publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária (RREO).

⁵ REIS, Heraldo da Costa e MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. *A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. 34. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 95. (grifo nosso)

⁶ NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal / organizadores Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 55.



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

31. O citado documento, nos termos do art. 52 da Lei Complementar n. 101/2000, deve conter, dentre outros elementos, balanço orçamentário que especifique as receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada, além de demonstrativo da execução das receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar.

32. Em mais uma demonstração de que o Constituinte e o Legislador preocuparam-se sobremaneira com a limitação da abertura de créditos à real existência de recursos disponíveis, o art. 9º, também da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda dispõe que *“se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”*.

33. É sob essa ótica que se defende o entendimento segundo o qual a abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis para suportar a despesa, por si só, constitui motivo suficiente para a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito Municipal.

34. Destaque-se que o posicionamento acima defendido não é estranho às manifestações que vêm sendo proferidas por membros dessa Corte de Contas a respeito do assunto.

35. Pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas em razão da abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando o art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64 e o art. 167, V, da Constituição da República, podemos citar os votos proferidos pelo Conselheiro Cláudio Terrão nos autos da prestação de contas municipal n. 729.769 e pela Conselheira Adriene Andrade nos autos da prestação de contas municipal n. 678.989, ambos aprovados por unanimidade na sessão da 1ª Câmara do dia 06 de novembro de 2012.

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

37. 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;



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

38. **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 CR/88, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 682.011/SP.

39. É o parecer.

Belo Horizonte, 13 de novembro de 2012.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas