



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

Processo: 710.208
Natureza: Prestação de Contas do Município de Riacho dos Machados
Exercício: 2005
Responsável: Domingas da Silva Paz

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os presentes autos de prestação de contas do exercício de 2002 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. 06/12). Devidamente citado (fls. 37), o gestor apresentou defesa (fls. 40/42).
3. Após reexame da unidade técnica (fls. 45/), 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 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).

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.

² Art. 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

MÉRITO

6. Não obstante relativa ao exercício de 2002, 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 municipais, cujas diretrizes são as seguintes:

- a) cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de **saúde** (15%);
- b) cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do **ensino** (25%), com a exclusão do índice legal referente ao FUNDEF/FUNDEB;
- c) cumprimento do limite de **despesas com pessoal**, fixado pelos artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (60%, sendo 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo);
- d) cumprimento do limite fixado no art. 29-A da Constituição da República, referente ao **repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal** (percentual variável de acordo com o índice populacional);
- e) cumprimento das disposições previstas no art. 167, V, da Constituição da República, referente à abertura de **crédito suplementar ou especial**, e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964.

EDUCAÇÃO E SAÚDE

7. 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.

8. Os dados informados no SIACE indicam aplicação de **26,08%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino e de **13,44%** da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde (fls. 10/11).

9. O órgão técnico informou que foi glosada despesa custeada com recursos de convênio (R\$ 80.331,18), o que alterou o percentual apresentado de 15,41% para 13,44%. Em sede de reexame, a irregularidade foi mantida (fls. 50), tendo em vista que a gestora não logrou comprovar que a aludida despesa foi custeada com recursos próprios, como alegado em defesa (fls. 42).



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

10. Verifica-se, portanto, que o índice constitucional mínimo relativo à saúde não foi observado, **em descumprimento ao art. 77, inciso III, do ADCT da Constituição da República.**

CRÉDITOS ADICIONAIS

11. Com relação à abertura de créditos orçamentários e adicionais (art. 1º, inciso IV, da Ordem de Serviço n. 07/2010), a unidade técnica, em exame inicial, verificou que:

→ foram abertos créditos especiais no valor de **R\$ 2.234.201,22**, sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no **art. 42 da Lei 4.320/64** (fls. 7);

→ foram abertos créditos suplementares / especiais no valor de **R\$ 348.194,20** sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no **art. 43 da Lei 4.320/64** (fls. 7).

12. Conforme apurado, foi autorizada a abertura de créditos suplementares no montante de R\$ 3.800.000,00, ao passo que foram abertos créditos dessa natureza no montante de R\$ 6.034.201,22, restando, portanto, o excesso de R\$ 2.234.201,22 de créditos suplementares abertos sem autorização legal.

13. Em sua defesa, argumentou a gestora que na análise técnica *“constam as transposições de dotação, como se fossem abertura de créditos suplementares, o que não é, pois estas não alteram o valor do orçamento para o exercício”* (fls. 41).

14. O órgão técnico **manteve a irregularidade**, argumentando que a análise *“considerou o total de R\$ 6.034.201,22, mediante os decretos para abertura de créditos suplementares (fls. 20), cujas fontes de recursos foram Anulação de dotações e excesso de arrecadação. Importante ressaltar que o total autorizado para suplementação foi superior ao próprio orçamento em 27,04% (R\$ 6.034.201,22/R\$ 4.750.000,00) e superior em 58,79% ao total autorizado em lei para suplementação (R\$ 6.034.201,22 / R\$ 3.800.000,00). Mantém-se, pois, a irregularidade inicial de afronta ao art. 42 da Lei n. 4.320/64.”* (fls. 47).

15. De fato, não procede a defesa apresentada pela gestora porque a abertura de créditos suplementares, ainda que tendo por fonte a anulação de dotações, depende de autorização legal, o que não se verificou por completo no caso em análise.



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

16. Ainda no tocante à abertura de créditos, apurou-se que foi aberto o montante de R\$ 2.355.107,07 a título de créditos adicionais (exceto por anulação). Contudo, considerando que não houve “superávit financeiro” no exercício anterior e que o “excesso de arrecadação” no exercício foi de R\$ 2.006.912,87, restou o montante de R\$ 348.194,20 sem fonte de recursos para cobertura. 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.

17. O **apontamento foi mantido** pelo órgão técnico em sede de reexame (fls. 47), tendo em vista a confissão da própria gestora, a qual alegou, em defesa, que a irregularidade somente ocorreu *“em razão da receita municipal ser contabilizada pelo regime de caixa e a despesa por competência, fazendo com que a despesa fique maior que a receita efetivamente realizada”* (fls. 41).

18. A abertura de créditos suplementares/especiais sem previsão legal e sem recursos disponíveis para suportar a despesa constituem motivos suficientes para a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito Municipal, com fundamento nos arts. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/64 e no art. 167, V, da Constituição da República.

19. 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.

20. 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.

REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

21. 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. 9).

22. Neste ponto, a questão merece breve detalhamento.



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

23. Com o advento do enunciado da Súmula n. 102 desta Corte³, 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.

24. 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.

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

26. 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\$ 287.882,13** (8% da base de cálculo R\$ 3.598.526,67 – fls. 22), ao passo que a importância efetivamente repassada foi de **R\$ 288.022,10** (fls. 9), verificando-se um excesso na ordem de R\$ 139,97.

27. Portanto, ainda que considerando a inclusão da receita para a formação do FUNDEF na base de cálculo, o repasse realizado ao Legislativo Municipal não obedeceu ao limite constitucional, **em desobediência ao art. 29-A, inciso II, da Constituição da República** (na redação dada pela EC 25/2000 e anterior à EC 58/2009), razão pela qual a irregularidade apontada pelo órgão técnico deve ser mantida.

³ “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

28. Considera-se impertinente a análise de insignificância do valor porque, conforme analisado nos itens acima, a presente prestação de contas apresenta irregularidades insuperáveis no tocante à aplicação de recursos na saúde e à abertura de créditos adicionais.

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

30. 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;

31. **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.

32. É o parecer.

Belo Horizonte, 13 de novembro de 2012.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas