



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

Processo: 749.950
Natureza: Prestação de Contas do Município de Canápolis
Exercício: 2007
Responsável: Diógenes Roberto Borges

PARECER

Excelentíssima Senhora Relatora,

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).
2. Os dados foram analisados pela unidade técnica (fls. 25/30). Foi determinada a citação do gestor, para que apresentasse defesa em relação às irregularidades apontadas (fls. 47 e 52), e do prefeito em exercício, para que encaminhasse demonstrativo analítico das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e cópia da lei orçamentária e de decretos de abertura de créditos (fls. 48 e 51).
3. O Prefeito em exercício encaminhou parte dos documentos solicitados (fls. 54/449). Para garantia do contraditório e considerando as irregularidades apontadas no processo administrativo n. 760.543, determinou-se nova citação do gestor (fls. 455 e 457), que então apresentou defesa (fls. 463/473).
4. Após reexame da unidade técnica (fls. 475/483), 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.
5. É o relatório, no essencial.

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. Inicialmente, verifica-se a existência do **processo administrativo n. 760.543, 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.

7. 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.

8. 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).

9. Não obstante relativa ao exercício de 2007, 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.

EDUCAÇÃO E SAÚDE

10. 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 não observou os comandos normativos dispostos no art. 212 da Constituição de 1988 e no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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

11. Os dados do SIACE indicam aplicação de 32,16% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino e de 18,28% da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde (fls. 28/29).

12. Contudo, os resultados do processo administrativo n. 760.543 indicam a aplicação em percentuais inferiores: **24,88%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino e **14,02%** da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde (fls. 08 e 14 daqueles autos).

13. Em reexame, a unidade técnica retificou o índice de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino para **25,15%**, tendo em vista o acolhimento da defesa apresentada no processo administrativo n. 760.543, no sentido de que as despesas lançadas como não processadas (restos a pagar da função educação) na verdade já haviam sido empenhadas e liquidadas durante o exercício (fls. 476).

14. Em relação ao gasto com saúde, a defesa no processo administrativo 760.543 sustentou que a desconsideração da despesa de R\$ 1.476.231,45, porque pagas com recursos de convênio, era indevida, tendo em vista que o Município só recebeu, no exercício, R\$ 656.791,08 a esse título. Ou seja, a diferença de R\$ 819.440,37 havia sido paga com recursos próprios e seria suficiente para alcançar o índice de 20,45%. Todavia a defesa não se fez acompanhar dos documentos comprobatórios necessários, devendo ser mantida a irregularidade inicial (fls. 476).

15. 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

16. Em análise inicial, a unidade técnica identificou que “o município procedeu à abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 3.503.817,80 sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no **art. 42 da Lei 4.320/64**” (fls. 26).

17. Em sua defesa, o gestor sustentou que a LOA excluiu do limite de 35% de suplementação os créditos abertos tendo por fonte o excesso de arrecadação.

18. Todavia, mesmo considerando-se o excesso de arrecadação como autorizativo da abertura de créditos suplementares fora do limite de 35% estabelecido pela LOA, a unidade técnica, em reexame, apurou que ainda resta sem cobertura legal o montante de **R\$ 244.435,73** (fls. 478/479).



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

19. Ou seja, ainda que admitida a previsão do art. 4º, III, Lei Municipal n. 2.099/2006, verifica-se que restam sem a devida cobertura legal os créditos abertos no montante de R\$ 244.435,73, em violação ao **art. 42 da Lei n. 4.320/64**.

20. Na mesma análise inicial, verificou a unidade técnica que “foram abertos créditos suplementares/especiais no valor de R\$ 322.345,79 sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64” (fls. 26).

21. Em sua defesa, o gestor sustenta que, embora abertos indevidamente, não houve empenho em relação a esses créditos (fls. 465). O reexame técnico ratificou a irregularidade apontada inicialmente em relação ao **art. 43 da Lei n. 4.320/64** (fls. 475 e 479).

22. Portanto, é patente o desrespeito aos arts. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/64.

23. Como cediço, os violados dispositivos legais foram incorporados pelo art. 167, V, da Constituição da República, possuindo, desde então, *status* constitucional. Vejamos:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do executivo.

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.

24. A finalidade essencial do art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64 é garantir a mediação do Parlamento na elaboração do orçamento, uma vez que este instrumentaliza as necessidades mais prementes dos cidadãos, os quais são representados por candidatos eleitos para o exercício da função legislativa.

25. 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.

26. 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.



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

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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

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

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 arripio 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 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]

32. 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.

33. **A rejeição das contas também se impõe em face da já descrita ofensa ao art. 43 do mesmo diploma legal.** Tal norma visa coibir a realização de despesas públicas sem a existência da correspondente fonte financeira ou orçamentária de recursos, de modo a impedir o desequilíbrio das contas públicas e o desvio do planejamento orçamentário.

34. 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 suplementares, além de prévia autorização legislativa, a **existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, não somente a sua indicação.**

35. Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior fazem um *“esclarecimento importante que tem passado desapercibido 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*



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

significa que os seus recursos podem ser utilizados imediatamente no que se constitui o seu objeto".⁷

36. De se ressaltar que 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"*.

37. 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.

38. Deve o gestor municipal 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.

39. Conforme enfatiza Carlos Valder do Nascimento,

O equilíbrio das contas públicas exige administração planejada e controle eficiente e sistemático das rubricas orçamentárias, com seu consequente 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.⁸

40. 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).

41. 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.

42. 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*

⁷ 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)

⁸ 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

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”.

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

44. Nesse sentido são diversas as manifestações proferidas por esta Corte de Contas. 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. 729769 e pela Conselheira Adriene Andrade nos autos da prestação de contas municipal n. 678989, ambos aprovados por unanimidade na sessão da 1ª Câmara do dia 06 de novembro de 2012.

45. Conclui-se, portanto, ser a rejeição das contas ora apresentadas medida que se impõe em face da comprovação da abertura de créditos suplementares/especiais sem autorização legal e sem recursos disponíveis – violação aos arts. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/64 e ao art. 167, inciso V, da Constituição da República.

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

47. 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. 760.543), 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.



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

48. **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.

49. É o parecer.

Belo Horizonte, 27 de novembro de 2012.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas