



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

Processo: 872.496
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Município: Lagoa Formosa
Exercício: 2011
Responsável: Edson Machado de Andrade

PARECER

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Relator(a),

1. Tratam os presentes autos da prestação de contas do exercício de 2011 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. 06/13). Citado (fls. 40), o responsável apresentou defesa (fls. 41/46).
3. Após o reexame da unidade técnica (fls. 48/83), 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, 'b', do Regimento Interno do TCE (Resolução n. 12, de 19 de dezembro de 2008)².
4. É o relatório, no essencial.

PRELIMINARMENTE

5. 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.

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

MÉRITO

6. A presente prestação de contas submete-se ao escopo estabelecido pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais por meio da Ordem de Serviço n. 9, de 26 de junho de 2012³, editada com o objetivo de otimizar o processamento das prestações de contas municipais, em atendimento à Resolução n. 4, de 30 de maio de 2009, que instituiu o projeto de otimização das ações referentes à análise e processamento das prestações de contas anuais.

7. Dado esse panorama, a unidade técnica apurou o que se segue:

SAÚDE

8. No exercício em análise, o Município aplicou R\$ 4.052.033,22, nas ações e serviços públicos de saúde, o que representa 21,70% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 77, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República.

EDUCAÇÃO

9. No tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino, o Município aplicou R\$ 4.979.097,36 da receita base de cálculo, o que representa 26,67% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 212 da Constituição da República.

DESPESAS COM PESSOAL

10. Da mesma forma, foram observados os limites referentes às despesas com pessoal, nos termos dos artigos 19, inciso III, e 20, inciso III, alíneas “a” e

³ “Fixa os procedimentos internos a serem adotados no exame das prestações de contas anuais apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais referentes ao exercício de 2011”[..].

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 2011, observarão, para fins de emissão de parecer prévio os seguintes escopos:

I – cumprimento do índice constitucional relativos às ações e serviços públicos de saúde;

II – cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, excluído o índice legal referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –;

III – cumprimento do limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal n. 101, de 04/05/2000;

IV – cumprimento do limite definido no art. 29-A da CR/88 para o repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal; e

V – cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320, de 17/03/64, na abertura de créditos orçamentários e adicionais.

[...]

§ 2º: O repasse devido ao regime próprio de previdência integrará o escopo da análise técnica e do reexame dos processos de prestação de contas quando houver elementos suficientes para o exame conclusivo acerca de sua regularidade, considerando, para a complementação da instrução do processo, os critérios de materialidade, relevância e risco.



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

“b” da Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

11. O repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, no montante de R\$ 631.452,72 (4,18%), observou o limite de 7% da receita base de cálculo, em conformidade com o art. 29-A, inciso I, da Constituição da República.

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA

12. Segundo o art. 1º, § 2º, da Ordem de Serviço n. 9/2012, “O repasse devido ao regime próprio de previdência integrará o escopo da análise técnica e do reexame dos processos de prestação de contas quando houver elementos suficientes para o exame conclusivo acerca de sua regularidade, considerando, para a complementação da instrução do processo, os critérios de materialidade, relevância e risco”.

13. Conforme anotado pelo órgão técnico, considerando os critérios de seletividade adotados, o saldo existente, referente às contribuições retidas dos servidores e não repassadas ao Regime Próprio de Previdência pelo Chefe do Poder Executivo, não configura irregularidade.

ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

14. Em relação à abertura de créditos orçamentários e adicionais, nos termos da Ordem de Serviço n. 09 de 2012, a unidade técnica, em sua análise inicial, verificou que “o município procedeu à abertura de Créditos Suplementares / Especiais no valor de R\$4.244.428,97 sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64” (fls. 08).

15. Em sua defesa o gestor sustenta a inocorrência de dano ao erário e a realização de despesas abaixo do orçamento fixado (fls. 41/46).

16. Em sede de reexame (fls.48/83), o órgão técnico concluiu que “com a alteração do valor dos créditos abertos no Quadro de Leis e de Créditos do SIACE/PCA, fl. 81 e 82, e a exclusão do valor total das despesas não executadas em decorrência dos créditos adicionais abertos pelo Decreto Municipal n. 25/2011, foi verificado que ainda assim permaneceu a inobservância ao disposto no art. 43 da Lei Nacional n. 4.320/1964 (abertura de créditos sem recursos disponíveis no valor de R\$1.694.405,39)” (fls. 57).

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



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

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.

18. 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.

19. 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.**

20. 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*”.⁴

21. 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*”.

22. 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.

23. 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.

⁴ 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)



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

24. 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.⁵

25. 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).

26. 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.

27. 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”*.

28. 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.

29. 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.

30. 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

⁵ 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

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.

EXCESSO NA SUPLEMENTAÇÃO

31. Por fim, uma observação merece ser feita. A Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2011 autorizou o Executivo Municipal a abrir **créditos suplementares** por anulação até o limite de **30% (trinta por cento)** das dotações que se fizerem insuficientes durante a execução orçamentária, acrescido do somatório do limite do excesso de arrecadação apurado.

32. Apesar de esse ponto não fazer parte do escopo definido por esta Corte para a análise das contas anuais prestadas pelo Prefeito Municipal, deve-se ressaltar que o percentual é demasiado alto, evidenciando **falta de planejamento e organização** do Município.

33. Embora a própria Lei Orçamentária Anual possa autorizar em seu texto a abertura de créditos suplementares (art. 165, § 8º, CR/88), não há na legislação norma que limite o percentual máximo do orçamento que o Chefe do Executivo fica autorizado a abrir mediante decreto. Isso não significa, contudo, tolerância com autorizações abusivas, tendo em vista que o planejamento e a transparência são diretrizes que devem nortear a gestão pública (art. 1º, § 1º, LRF).

34. Nesse sentido, leciona o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, J.R. Caldas Furtado⁶, *in verbis*:

A ordem jurídico-orçamentária é lacunosa no que se refere à regulamentação do procedimento de autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares. **Isso não implica tolerância com abusos resultantes de autorizações desenfreadas; em tempos de regime de gestão fiscal responsável**, a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) exige ação planejada na Administração Pública (art.1º, § 1º). O certo é que, quanto maior for o percentual autorizado na lei orçamentária acima da expectativa de inflação, maior será a evidência de falta de planejamento, organização e controle do ente da Federação; esses elementos são reveladores de uma gestão política inaceitável. [grifo nosso]

35. O mencionado autor defende a possibilidade de abertura de créditos suplementares presta-se a corrigir monetariamente o orçamento ao longo do ano, o que se fazia necessário em época de “inflação galopante”. Contudo,

⁶ FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*, 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 171.



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

“agora que o País vive momentos de baixa inflação, são inadmissíveis essas autorizações em percentuais elevados.”⁷

36. Na ausência de norma definidora do limite de abertura de créditos suplementares, **propõe-se, como parâmetro, o limite para acréscimo e supressão previsto na Lei Federal n. 8.666/93 para os contratos administrativos, qual seja, 25%⁸**. A previsão legal relativiza a rigidez do contrato e abarca situações que o planejamento não conseguiu alcançar, o que pode ser compreendido no âmbito dos orçamentos municipais anuais.

37. A autorização de abertura de créditos suplementares em percentuais muito elevados, ademais, demonstra omissão da Câmara local no exercício da sua função constitucional de participar da elaboração do orçamento municipal e controlar a sua execução.

38. Saliente-se que este Tribunal já adotou o entendimento em tela, a exemplo da 1ª Câmara desta Corte de Contas, que se manifestou nesse sentido, de forma unânime, nos autos dos processos nº 842.782, 843.403, 729.290 e 843.166, entre outros.

39. Dessa forma, recomenda-se:

a) **ao Chefe do Poder Executivo** que cumpra, com eficácia, as regras legais e constitucionais e adote medidas para aprimorar o planejamento municipal, a fim de evitar a suplementação excessiva de dotações. Para tanto, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Municipal, deve estabelecer, com razoabilidade, índices de autorização para a abertura de créditos suplementares. Caberá, então, monitoramento por esta Corte para a verificação do cumprimento dessa recomendação quando da apreciação das contas dos exercícios vindouros;

b) **ao Poder Legislativo**, que, ao apreciar e votar os Projetos de Lei Orçamentária Municipal, observe com cautela os índices de autorização para suplementação de dotações pelo Município para que a prática vigente não se repita.

⁷ Op. cit. p. 171.

⁸ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração: [...]

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.



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

CONCLUSÃO

40. Conclui-se, portanto, que, sob a ótica normativa atualmente vigente neste Tribunal de Contas, **foram verificadas irregularidades nas contas prestadas pelo gestor público.**

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

42. 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.

43. **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.

44. É o parecer.

Belo Horizonte, 17 de dezembro de 2012.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas