



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

PROCESSO Nº 660.230

NATUREZA: Prestação de Contas Municipal

EXERCÍCIO: 2001

ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Manga

RESPONSÁVEL: Haroldo Lima Bandeira, Prefeito Municipal

RELATOR: Conselheiro Cláudio Terrão

Excelentíssimo Senhor Relator,

I - RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Manga, referente ao exercício de 2001, prestadas por Haroldo Lima Bandeira, Prefeito do referido Município.

O Órgão Técnico efetuou a análise inicial às fls. 29 a 80, tendo apresentado às fls. 43/44 o resumo das irregularidades encontradas.

Procedeu-se, então, consoante despacho de fl. 82, à citação do responsável, que apresentou defesa e documentos às fls. 87 a 96.

Instada a manifestar-se, a Unidade Técnica reexaminou a matéria às fls. 101 a 104, concluindo pela irregularidade das contas apresentadas.

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 - Da falta de aplicação do percentual mínimo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde

Relatou o Órgão Técnico, à fl. 42, que o Município aplicara somente 7,31% (sete vírgula trinta e um por cento) da Receita Base de Cálculo nas **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, não obedecendo, pois, ao limite mínimo exigido pela CR/88.

O Prefeito não se manifestou acerca da irregularidade supracitada, razão pela qual a Unidade Técnica ratificou seu apontamento constante da análise inicial.

Corroborando este *Parquet* a conclusão técnica.

3.2 - 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 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. 42 (item VI - Demonstrativo do Dispêndio com Pessoal), que foram gastos, sobre a receita municipal utilizada como base para a averiguação do dispêndio com pessoal,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

45,25% pelo Município, sendo 41,41% pelo Poder Executivo e 3,84% 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.

Em face da decisão prolatada na Sessão da 1ª Câmara do dia 08/06/2004, que adotou entendimento pela exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF do somatório das despesas com pessoal, a Unidade Técnica refez os cálculos para o Município, Executivo e Legislativo, reduzindo os percentuais para 43,75%, 39,96% e 3,79%, respectivamente, considerando a exclusão do citado imposto (fl. 42).

Para a aferição da regularidade dos gastos com pessoal, contudo, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

enquadramento estabelecida no art. 70 estiver sendo observada, não há que se falar em irregularidade.

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 das contas dos exercícios financeiros de 2000 a 2003, precisamente porque, em tais exercícios, o comando a ser observado para disciplina da matéria é específico.

Com fulcro nesse entendimento, cumpre registrar que o Órgão Técnico apontou, no relatório de fl. 42 (item VI - Demonstrativo do Dispêndio com Pessoal) e no demonstrativo de fls. 47 a 51, que o Município, o Poder Executivo e o Poder Legislativo excederam 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.

Mesmo diante da exclusão do IRRF, como aludido anteriormente, indicou o Órgão Técnico que o Município, o Poder Executivo e o Poder Legislativo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

continuaram a não cumprir “o cronograma de elevação estabelecido pelo art. 71 da LC nº 101/2000” (considerações à fl. 42).

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.

A Unidade Técnica apontou a mencionada falha também no **Resumo das Irregularidades** (fl. 43), tendo o responsável sido citado para apresentar defesa ou justificativas acerca dos apontamentos constantes do relatório técnico de fls. 31 a 44, conforme se depreende do despacho de fl. 82.

Na defesa apresentada (fl. 88), o responsável atribuiu o descumprimento do limite legalmente estatuído a “necessidades de excepcional interesse público” e asseverou que “os limites percentuais estabelecidos pela LC 101/2000 foram integralmente cumpridos conforme citação de fl. 17” (*sic*).

Submetida a defesa a reexame, o Órgão Técnico deixou de analisar a matéria, por entender que tal irregularidade não está abrangida pela Ordem de Serviço nº 07/2010 (fl. 103).

Entretanto, considerando ⁽ⁱ⁾ que o responsável reconheceu ter descumprido o preceituado pelo art. 71 da LRF, o que, na visão deste Ministério Público, constitui irregularidade, por ser a norma de regência para o exercício em questão; ⁽ⁱⁱ⁾ que as razões de defesa não foram suficientes para elidir a falha apontada; e, ainda, ⁽ⁱⁱⁱ⁾ que não foi carreada aos autos documentação capaz de sustentar as alegações do Prefeito, entende este *Parquet* pela permanência da irregularidade.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

4. Dos apontamentos do Órgão Técnico fora do escopo delimitado pelo Tribunal de Contas

As demais irregularidades apontadas pela Unidade Técnica quando do exame inicial, elencadas à fl. 43/44, não estão abrangidas pela Ordem de Serviço nº 07/2010, motivo pelo qual o Órgão Técnico deixou de reexaminá-las, restando prejudicada, pois, a análise por parte deste *Parquet*, por falta da necessária instrução.

Destarte, há que se considerar que, ainda que fora do escopo definido, havendo elementos nos autos que evidenciem indícios de irregularidades, não poderá o Tribunal desincumbir-se do seu poder-dever de fiscalizar a regularidade das contas públicas. A definição de escopo tem como objetivo a celeridade no exame e tramitação dos processos, pautada em matérias que foram elencadas como de maior relevância pelo Tribunal. Entretanto, tal delimitação não implica, por si só, a dispensa da análise de outras matérias, cuja irregularidade ou indício de sua existência se possa verificar pelos elementos que constem dos autos.

Ressalte-se também que há no relatório inicial outros apontamentos, os quais foram destacados para verificação quando da inspeção no referido Município.

5. 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. 53, autorizara a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 60% (sessenta por cento) das dotações orçamentárias,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

permitindo ao Município a suplementação de seu orçamento em R\$5.633.400,00 (cinco milhões seiscientos e trinta e três mil e quatrocentos reais), quantia esta que pode descaracterizar o orçamento público, que, como se disse, é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais.

É nesse contexto que este Ministério Público, tendo em vista que compete ao Tribunal de Contas zelar pela boa e regular aplicação dos recursos 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 e 3.2, OPINA este Ministério Público de Contas pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas do Executivo Municipal de Manga, referentes ao exercício de 2001**, com arrimo no art. 45, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008, sem prejuízo das recomendações sugeridas.



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, 05 de fevereiro de 2013.

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