



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

**PROCESSO N° 658.427**

**NATUREZA:** Prestação de Contas Municipal

**EXERCÍCIO:** 2001

**ÓRGÃO:** Prefeitura Municipal de Campanário

**RESPONSÁVEL:** Gerson Duarte, Prefeito Municipal

**RELATOR:** Auditor Licurgo Mourão

**Excelentíssimo Senhor Relator,**

**I - RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Campanário, referente ao exercício de 2001, prestadas por Gerson Duarte, Prefeito do referido Município.

O Órgão Técnico efetuou a análise inicial às fls. 06 a 55, tendo apresentado à fl. 19 o resumo das irregularidades encontradas.

Procedeu-se, então, consoante despacho de fl. 58, à citação do Prefeito Municipal, que apresentou defesa e documentos às fls. 65 a 79.

Instada a se manifestar, a Unidade Técnica reexaminou a matéria às fls. 81 a 104, tendo mantido parcialmente as irregularidades apontadas no exame inicial.

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.

Cumpra 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 a existência das seguintes irregularidades:

**3.1 - Irregularidade no que tange ao repasse à Câmara Municipal**

Relatou o Órgão Técnico, à fl. 11, que o Município não obedecera ao limite fixado no art. 29-A da CR/88, tendo excedido em R\$10.553,06 (dez mil quinhentos e cinquenta e três reais e seis centavos), o percentual limitativo correspondente à sua população.

Em sede de defesa, alegou o responsável, às fls. 70/71, que:

O Tribunal de Contas de Minas Gerais entendeu em Consulta nº 680.445 de 10/12/03 que deveria ser deduzido a receita do FUNDEF do montante da arrecadação do município para efeito de cálculo dos repasses à Câmara Municipal.

*Data venia*, este entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais não pode prosperar, pois contraria frontalmente orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, único órgão competente para regular a matéria, consoante determinação do art. 50 da lei Complementar 101/00.

Conclui-se, portanto, que os valores para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério não devem ser deduzidos das bases de cálculo que servem de limites para a aplicação mínima anual de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, para a despesa total do Poder Legislativo Municipal e para a aplicação mínima nas ações e serviços públicos de saúde. Portanto, de tais bases devem constar as receitas pelos seus valores brutos para a aplicação dos respectivos percentuais.

A apuração da base de cálculo para limite às transferências à Câmara Municipal obedeceu às determinações constitucionais e legais



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

determinadas pelo Ministério da Fazenda. Desta forma, não há nada de irregular. (*sic*)

Quando do reexame, a Unidade Técnica manteve o apontamento inicial, sob o argumento de que os cálculos do repasse à Câmara Municipal, ao contrário do que alegou o defendente, tiveram por base a “Receita Bruta, ou seja, não houve dedução do FUNDEF”.

Em face do acima esposado, ratifica este *Parquet* o entendimento técnico.

### 3.2 - Do limite de despesas com pessoal

Dentro do escopo definido, 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. 17 (item VI – Demonstrativo do Dispêndio com Pessoal), que foram gastos, sobre a receita municipal utilizada como base para a averiguação do dispêndio com pessoal, 54,57% pelo Município, sendo 49,08% pelo Poder Executivo e 5,49% 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 e Executivo e reduziu os percentuais para 54,22% e 48,73%, respectivamente, considerando a exclusão do citado imposto (fl. 17).

Contudo, para aferição da regularidade dos gastos com pessoal, entende este *Parquet* que não podem ser desconsideradas, **para o exercício sob**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva**

**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 espedeque 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 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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva**

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 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 demonstrativo de fls. 22 a 26, que o Município e os Poderes Executivo e 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 e o Poder Executivo continuaram a não cumprir “o cronograma de elevação estabelecido pelo art. 71 da LC 101/2000” (considerações à fl. 17). Informou a Unidade Técnica, ainda, que o Poder Legislativo ultrapassara o percentual de elevação dos gastos com pessoal e que a Prestação de Contas entregue por meio do SICAM não contém a informação concernente ao IRRF.

Inaplicáveis, no caso em apreço, os percentuais fixados na regra geral do art. 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. 19), tendo o responsável sido citado para apresentar defesa ou justificativas acerca dos apontamentos constantes do relatório técnico de fls. 06 a 56, conforme se depreende do despacho de fl. 58.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva**

Na defesa apresentada (fls. 68/69), o responsável argumentou o seguinte:

Que apesar do Município ter ultrapassado o limite de 10% em relação à despesa verificada no exercício imediatamente anterior (2000) conforme determina o art. 71 da Lei Complementar 101/2000 o índice apurado no exercício de 2001 atende os limites determinados conforme art. 20, inciso III da mesma lei. (*sic*)

Alegou também que “o Município não ultrapassou sequer o limite prudencial (95% sobre o limite legal) que é de 54% sobre a receita corrente líquida” (*sic*) e que “somente através de inspeção *in loco* e da verificação dos limites da ressalva é que se poderá determinar se o Município não cumpriu com o mandamento” (*sic*).

Pleiteou, por fim, que nos cálculos das despesas com pessoal do Município em 2001 não deveriam ser incluídos os reajustes concedidos por determinação constitucional.

Submetida a defesa a reexame, manteve o Órgão Técnico o apontamento da irregularidade, relativa ao desrespeito dos percentuais de elevação do gasto com pessoal em 2001 (art. 71 da LRF), tendo em vista que as justificativas trazidas pelo defendente não foram suficientes para sanar a irregularidade.

À vista disso, considerando <sup>(i)</sup> que o Prefeito reconheceu ter o Município descumprido o preceituado pelo art. 71 da LRF, o que, na visão deste Ministério Público, constitui irregularidade dentro do escopo de análise definido pelo Tribunal de Contas, por ser a norma de regência para o exercício em questão; <sup>(ii)</sup> que as razões de defesa mostraram-se insuficientes para elidir a falha apontada; e, ainda, <sup>(iii)</sup> que não foram carreados aos autos documentos capazes de comprovar os fatos alegados pelo Prefeito, entende este *Parquet* pela permanência da irregularidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva**

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

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

As demais irregularidades apontadas pela Unidade Técnica no reexame de fls. 81 a 104 não estão abrangidas pela Ordem de Serviço nº 07/2010.

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. 29, autorizara a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 50% (cinquenta por cento) das dotações



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

orçamentárias, permitindo ao Município a suplementação de seu orçamento em R\$1.350.000,00 (um milhão trezentos e cinquenta mil 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 razões 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 Campanário, referentes ao exercício de 2001**, com arrimo no art. 45, 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, 07 de fevereiro de 2013.

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