



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 872.439
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal de São João da Lagoa
Exercício: 2011
Responsável: Adelcio Aparecido do Amaral (Prefeito à época)
Relator: Auditor Hamilton Coelho

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Trata-se das contas anuais de responsabilidade do Prefeito Municipal acima mencionado, que vieram ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.
2. Intimado (fl. 09) para cumprimento de diligência solicitada pela Unidade Técnica (fl. 04), o responsável apresentou os documentos de fl. 12 a 28.
3. Citado para se manifestar sobre as irregularidades apuradas na análise de fl. 30 a 60, o responsável se manifestou às fl. 68 a 70.
4. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

5. Com o objetivo de otimizar as ações referentes à análise e ao processamento das prestações de contas do Poder Executivo municipal, o Tribunal de Contas de Minas Gerais estabeleceu o seguinte escopo para o exercício em análise:

- cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a exclusão do índice legal referente ao FUNDEB¹;
- cumprimento do limite fixado no art. 29-A da Constituição da República, de 1988, no repasse de recursos ao Poder Legislativo municipal;
- cumprimento do limite de despesas com pessoal fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;
- 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 nº 4.320, de 1964; e
- repasse devido ao regime próprio de previdência, quando houver elementos suficientes para o exame conclusivo acerca de sua regularidade.

6. Em relação ao escopo, a Unidade Técnica concluiu, após analisar as razões da defesa, que houve abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando o art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964, e falta de repasse de contribuições previdenciárias retidas dos servidores (fl. 72 a 76).

7. Passa-se à análise do apontamento da Unidade Técnica.

I. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis

8. Cumpre analisar se o gestor observou a existência de recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais, na forma do art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964.

9. É de conhecimento geral que o art. 167, V, da CR/88 preceitua que:

Art. 167. São vedados:

[...]

V – a **abertura de crédito suplementar** ou **especial** sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes**. (Grifo nosso.)

10. O art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964, dispõe:

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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. (Grifo nosso.)

11. Relembre-se, em primeiro lugar, que, de acordo com a melhor técnica de interpretação legislativa, a lei não contém palavras inúteis. Nesse sentido é a doutrina jurídica de Carlos Maximiliano², fundamentada na obra de Hans Kelsen:

É princípio basilar de hermenêutica jurídica aquele segundo o qual a lei não contém palavras inúteis: *verba cum effectu sunt accipienda*. Não se presumem, na lei, palavras inúteis.

12. Assim, não se pode deixar de considerar que a Lei federal nº 4.320, de 1964, afirma, taxativamente, que a abertura de créditos adicionais **depende da existência de recursos disponíveis** para ocorrer a despesa.

13. Além disso, o orçamento brasileiro é atrelado ao programa de governo, conforme o art. 2º da Lei federal nº 4.320, de 1964. Portanto, a execução orçamentária não pode se desvencilhar dos programas decorrentes de um processo de planejamento previamente aprovado pelo Poder Legislativo. Vejamos o dispositivo normativo:

Art. 2º A **Lei do Orçamento conterà** a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o **programa de trabalho do Governo**, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. (Grifo nosso.)

14. Nessa esteira, no decorrer da execução orçamentária, a Administração Pública deve se ater a todos os regramentos constitucionais e legais relativos à matéria, que têm por objetivo evitar que a vontade popular aprovada e expressa pela LOA seja descaracterizada na sua essência, com o desvirtuamento dos programas aprovados.

15. Apesar do rigor, a legislação admite modificações do programa aprovado, em decorrência do surgimento de fatos novos durante a execução orçamentária. Essas alterações podem ser implementadas com a abertura de créditos adicionais

² SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 8 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965, p. 262.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

suplementares, especiais e extraordinários, nos termos dos artigos 42 e 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964, ou por meio de estornos de verbas, representados por remanejamentos, transferências ou transposições, na forma do art. 167, VI, da C/R88.

16. Todavia, essas modificações não podem ser realizadas sem que se observe as formalidades legais. Afinal, trata-se de alteração de projeto de trabalho discutido e aprovado pelo Poder Legislativo.

17. Por derradeiro, o Tribunal de Contas não tem apenas competência para fiscalizar; como órgão de controle, também tem a função de estimular o planejamento da Administração Pública, em razão da política de responsabilidade fiscal instituída pela Lei Complementar federal nº 101, de 2000.

18. Em razão do exposto, entendemos que a abertura de créditos suplementares ou especiais sem comprovação da existência de recursos disponíveis é irregular.

19. A Unidade Técnica identificou, em sua análise inicial, que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$86.572,89.

20. O responsável alegou, à fl. 68, que essa irregularidade já teria sido elucidada (fl. 68).

21. Em reexame, a Unidade Técnica manteve seu apontamento inicial, destacando que a irregularidade teria sido identificada com base nos documentos apresentados pelo responsável no cumprimento da diligência sugerida anteriormente.

22. Nas prestações de contas, cabe ao jurisdicionado apresentar documentos e justificativas capazes de esclarecer as irregularidades eventualmente apuradas quando da análise dos dados enviados via sistema eletrônico, em razão da redação do art. 70 da Constituição da República que, textualmente, atribui a responsabilidade de prestar contas ao responsável pelos recursos.

23. Por essa razão, ratificamos a análise realizada pela Unidade Técnica e entendemos que a irregularidade deve ser mantida e que as contas devem ser consideradas irregulares.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II. Contribuições Previdenciárias não repassadas ao Regime Próprio de Previdência

24. A conduta de deixar de recolher as contribuições previdenciárias retidas dos servidores (contribuintes) ao instituto competente pode caracterizar o tipo penal da **apropriação indébita previdenciária** previsto no art. 168-A do Código Penal:

Apropriação indébita previdenciária (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

Art. 168 - A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

I - recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público; (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

II - recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços; (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

III - pagar benefício devido a segurado, quando as respectivas cotas ou valores já tiverem sido reembolsados à empresa pela previdência social. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

§ 2º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

§ 3º É facultado ao juiz deixar de aplicar a pena ou aplicar somente a de multa se o agente for primário e de bons antecedentes, desde que: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

I - tenha promovido, após o início da ação fiscal e antes de oferecida a denúncia, o pagamento da contribuição social previdenciária, inclusive acessórios; ou (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

II - o valor das contribuições devidas, inclusive acessórios, seja igual ou inferior àquele estabelecido pela previdência social, administrativamente, como sendo o mínimo para o ajuizamento de suas execuções fiscais. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

25. Trata-se, portanto, de irregularidade **grave** que deve levar à rejeição das contas, na forma do art. 45, III, da Lei Orgânica do TCEMG.
26. A Unidade Técnica constatou que houve contribuições previdenciárias retidas dos servidores, no valor de R\$18.690,44 (fl. 09), que não foram repassadas ao Regime Próprio de Previdência pelo Chefe do Poder Executivo.
27. Em sua defesa o responsável alegou que o prazo para repasse estipulado pela legislação municipal é incompatível com os entraves do final de exercício e que os valores já teriam sido repassados (fl. 69).
28. No reexame, a Unidade Técnica manteve seu apontamento inicial, por falta de comprovação do repasse desses valores de contribuição previdenciária (fl. 76).
29. De fato a defesa de fl. 68 a 70 não comprova as alegações apresentadas, razão pela qual este *Parquet* entende que as contas prestadas devem ser consideradas irregulares.

CONCLUSÃO

30. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** supra, com base no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.
31. É o parecer.

Belo Horizonte, 18 de fevereiro de 2013.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas