



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

Autos n.: 872.788
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Município: Cabeceira Grande
Exercício: 2011
Responsável: Antônio Nazaré Santana de Melo

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. 07/13). Citados (fls. 46/47), os responsáveis permaneceram silentes (fls. 52).
3. 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.

² Art. 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\$ 2.047.183,43, nas ações e serviços públicos de saúde, o que representa 18,02% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 77, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República (fls. 10).

EDUCAÇÃO

9. No tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino, o Município aplicou R\$ 2.948.011,45 da receita base de cálculo, o que representa 25,95% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 212 da Constituição da República (fls. 09).

DESPESAS COM PESSOAL

10. Foram observados os limites referentes às despesas com pessoal, nos termos dos artigos 19, inciso III, e 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, todos da Lei

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 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

Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (fls. 11).

REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

11. O repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, no montante de R\$ 635.463,80 (6,17%), observou o limite de 7% da receita base de cálculo, em conformidade com o art. 29-A, inciso I, da Constituição da República. (fls. 09)

ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

12. A abertura de créditos orçamentários e adicionais obedeceu ao disposto no art. 167, incisos II, V e VII, da Constituição da República e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64 (fls. 08)

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA

13. 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”*.

14. Ao examinar o repasse devido ao regime próprio de previdência dos servidores municipais a unidade técnica constatou o seguinte:

Tendo como referência o Demonstrativo da Dívida Flutuante, verificou-se que ao final do exercício de 2011 constava saldo a recolher das retenções das contribuições previdenciárias realizadas nas folhas de pagamento dos servidores segurados, no valor de (R\$75.419,25).

Nos termos do art. 4º, §9º da Lei Complementar Municipal n. 018/2008 (fls. 38/39), as retenções referentes ao mês de dezembro deverão ser repassadas ao RPPS até o décimo dia do mês seguinte ao mês de competência. Contudo, o valor total do saldo de R\$75.419,25, evidencia a existência de valores referentes a retenções de meses anteriores, em desacordo com a legislação previdenciária municipal (fls. 12).

15. Cabe destacar que o gestor não apresentou defesa quanto ao ponto questionado.

16. Diante do exposto, tendo em vista a ausência de recolhimento a tempo e modo das retenções das contribuições previdenciárias realizadas



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

nas folhas de pagamento dos servidores segurados, verifica-se a violação ao art. 4º, §9º da Lei Municipal n. 018/2008.

17. O vício apontado não permite sejam as contas municipais aprovadas, uma vez que constitui irregularidade grave, capaz de comprometer a saúde financeira dos fundos de previdência municipais e, conseqüentemente, inviabilizar o pagamento de benefícios e proventos a seus segurados.

“CLÁUSULA DE DESONERAÇÃO” NA SUPLEMENTAÇÃO

18. A Lei Municipal n. 342, de 23 de dezembro de 2010 (LOA), que estima a receita e fixa as despesas do Município de Cabeceira Grande para o exercício de 2011, autorizou o Executivo Municipal a abrir créditos suplementares até o limite de 30% (trinta por cento) do respectivo valor de cada programa orçamentário.

19. Todavia, **não bastasse a fixação de percentual de suplementação em patamar demasiadamente elevado** – o que será tratado no tópico seguinte do presente parecer – o art. 9º da mencionada Lei Orçamentária Anual exclui do limite de 30% a abertura de créditos suplementares destinados a cobrir determinadas despesas, quais sejam:

Art. 9º - O limite autorizado no artigo anterior **não será onerado** quando o crédito se destinar a:

I – atender insuficiências de dotações do grupo de pessoal e encargos sociais, mediante a utilização de recursos oriundos da anulação de despesas consignadas ao mesmo grupo;

II – atender ao pagamento de despesas decorrentes de precatórios judiciais, amortização e juros da dívida, mediante utilização de recursos provenientes de anulação de dotações;

III – atender despesas financiadas com recursos vinculados a operações de crédito, convênios;

IV – atender insuficiências de outras despesas de custeio e de capital consignadas em programas de trabalho das funções Saúde, Assistência Social e Previdência, em programas de trabalho relacionados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico, mediante o cancelamento de dotações das respectivas funções;

V – incorporar saldos financeiros, apurados em 31 de dezembro de 2010, e o excesso de arrecadação de recursos vinculados de Fundos Especiais e FUNDEB, quando se configurar receita do exercício superior às previsões de despesas fixadas nesta lei.

(fls. 17/21, grifo nosso).

20. Apesar de não se apresentar como prática recomendável, a exclusão de alguns itens da base de cálculo do limite para a abertura de créditos adicionais suplementares tem sido admitida por esta Eg. Corte de Contas, como se pode observar dos seguintes precedentes:



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

A exclusão de tais gastos da limitação para abertura de créditos suplementares configura ofensa aos arts. 167, VII, da Constituição República, e 161, VII, da Constituição Estadual, bem como ao art. 5º, § 4º, da LRF, como apontado no exame concernente ao exercício de 2010.

Os créditos suplementares totalizaram, em valores brutos, R\$18,285 bilhões. Desse montante, R\$6,221 bilhões oneraram o percentual de 18,5%, e representaram 13,83% do crédito inicial. O restante dos créditos suplementares – R\$12,063 bilhões – foi aberto para atender os créditos excluídos do percentual autorizado. Se considerados estes créditos, o percentual, em valores brutos, atingiria 39,60%; em valores líquidos, ou seja, deduzidas as anulações, o percentual seria de 24,65% (Tab. 230 – fl. 2146 – vol. 10).

Na defesa, a SEPLAG alegou que o percentual total de suplementação orçamentária não deve comportar os gastos desonerados por terem características específicas. Seriam despesas de caráter obrigatório, justificando maior grau de autonomia no seu gerenciamento. As exclusões objetivam evitar contingências em razão de fatos supervenientes e imprevisíveis, a exemplo de atendimento a determinações judiciais, que conferem legitimidade às alterações orçamentárias. Além disso, tais exclusões são aprovadas pelo Poder Legislativo.

É sabido que o Orçamento é peça fundamental para a gestão pública, tecnicamente chamada Plano Diretor do Governo. É de se esperar, portanto, que tal instrumento espelhe todas as ações da Administração, guiando-a para a consecução dos fins propostos.

Nesse sentido, chega a ser contraditório, ou mesmo paradoxal, que as despesas de caráter obrigatório tenham necessidade de maior autonomia em seu gerenciamento, justamente em face da estabilidade das relações jurídicas que lhes dão suporte. Além disso, conquanto os fatos supervenientes contenham certa imprevisibilidade, o Governo detém conhecimento da série histórica das suplementações que foram necessárias, em exercícios anteriores, ao atendimento dessas demandas. Assim, é perfeitamente possível que se elabore o planejamento, sem que haja desonerações, seja projetando adequada dotação para Reserva de Contingências, seja estabelecendo percentuais fixos para abertura de créditos suplementares em respeito aos princípios da limitação de créditos e da exclusividade.

Não obstante as alegações da defesa e a autorização contida na LOA, é fundamental salientar que **a prática de desonerar o limite fixado para abertura de créditos suplementares não se coaduna com os preceitos constitucionais e legais de Direito Financeiro e de Finanças Públicas e contraria o princípio da limitação dos créditos orçamentários.**

Pelo exposto, **recomendo que o Governo, ao elaborar as leis orçamentárias, estabeleça limite percentual que comporte todas as suplementações, com o intuito de se ajustar aos ditames constitucionais e legais e permitir melhor controle das ações do Poder Público** (TCEMG, Pleno, 872.207, Rel. Cons. Cláudio Terrão, j. 28.06.2012, voto do Relator).



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

O art. 8º da Lei Orçamentária Anual traz uma norma específica autorizando a desoneração de algumas despesas, e que não fora considerado pelo Órgão Técnico, contrariando o entendimento consolidado por este egrégio Tribunal. Como precedentes podemos destacar julgamento **recente pela aprovação da prestação de contas do Estado de Minas Gerais, e ainda, julgamento da prestação de contas do Município de Cabeceira Grande**, Processo nº 782436, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, pela aprovação das contas, em situação idêntica (TCEMG, 1ª Câmara, 843.099, Rel. Cons. Cláudio Terrão, j. 04.09.2012).

21. Nesse mesmo sentido foi a manifestação da Conselheira Adriene Andrade, revisora das contas 2011 do Estado de Minas Gerais.

Quanto à Lei Orçamentária Anual e ao Orçamento Fiscal, gostaria de destacar – o Relator já o fez, mas eu gostaria de repetir – que a lei orçamentária autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares no limite de 10% da despesa fixada e, posteriormente, a Lei n.º 19.720/2011 autorizou mais 8,5%, não se incluindo nesse limite de 18,5% os gastos com pessoal e encargos sociais; os recursos vinculados e diretamente arrecadados; as dotações referentes ao pagamento da dívida pública, os precatórios e sentenças judiciais; os créditos à conta da dotação Reserva de Contingência, nem aqueles destinados à contrapartida em convênios, acordos e ajustes; a suplementações de dotações com recursos constitucionalmente vinculados aos municípios; e as alterações da modalidade da despesa e do identificador de procedência e uso de que trata o art. 17 da Lei de Diretrizes Orçamentárias n.º 19.099/2010, a famosa desoneração.

Mas, considerando o posicionamento que vem sendo adotado por esta Corte na apreciação das contas dos gestores do Estado, em exercícios anteriores, e em observância ao **Princípio da Isonomia**, eu gostaria de destacar que tenho adotado o mesmo critério nos processos referentes às contas dos gestores municipais, razão pela qual, até que seja reformulado esse posicionamento, acolho as justificativas apresentadas pelo Estado, ressaltando, mais uma vez, que não podemos ter nesta Casa dois pesos e duas medidas (TCEMG, Pleno, 872.207, Rel. Cons. Cláudio Terrão, j. 28.06.2012).

22. Disso resulta, em atenção ao **princípio da isonomia**, a impossibilidade de se julgar irregulares as contas apresentadas, devendo-se, de modo imperativo, recomendar que referida possibilidade seja excluída das próximas leis orçamentárias.

EXCESSO NA SUPLEMENTAÇÃO

23. Com relação ao percentual de autorização de abertura de créditos suplementares previsto na LOA – **30% (trinta por cento)** do valor total do orçamento – o Ministério Público de Contas aproveita a oportunidade para tecer as seguintes considerações:



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

24. 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.

25. 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).

26. Nesse sentido, leciona o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, J.R. Caldas Furtado⁴, *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]

27. 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, *“agora que o País vive momentos de baixa inflação, são inadmissíveis essas autorizações em percentuais elevados.”*⁵

28. 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%**⁶. A previsão legal relativiza a rigidez do

⁴ FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*, 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 171.

⁵ Op. cit. p. 171.

⁶ 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

contrato e abarca situações que o planejamento não conseguiu alcançar, o que pode ser compreendido no âmbito dos orçamentos municipais anuais.

29. 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.

30. 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.

31. 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.

CONCLUSÃO

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

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

34. 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.



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

35. **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.

36. É o parecer.

Belo Horizonte, 19 de fevereiro de 2013.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas