



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

Processo: 685403
Natureza: Prestação de Contas do Município de Lajinha
Exercício: 2003
Responsável: Hilmar Satllher Cesar

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os presentes autos de prestação de contas do exercício de 2003 apresentadas pelo Prefeito 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. 12/26). Procedida a regular citação (fls. 58/59), o gestor municipal apresentou a defesa (fls. 62), instruída com os documentos (fls. 63/78).
3. Após o reexame das contas apresentadas (fls. 81/84), o Ministério Público de Contas manifestou-se requerendo nova análise da unidade técnica no tocante aos créditos orçamentários/adicionais e à eventual ofensa ao art. 59 da Lei Federal n. 4320/64 (fls. 86).
4. Acolhida a manifestação ministerial (fls. 87), a Unidade Técnica efetuou nova análise (fls. 88/90). Tendo em vista nova irregularidade apontada no derradeiro exame técnico mencionado, relativa ao empenhamento de despesas superiores ao limite de créditos autorizados, o Em. Relator determinou nova citação do interessado (fls. 95), que permaneceu silente (fls. 99).
5. 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, 'a', do Regimento Interno do TCE (Resolução n.12, de 19 de dezembro de 2008)².
6. É o relatório, no essencial.

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

7. Inicialmente, 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).

8. Quanto ao mérito, registra-se que as contas foram processadas pelo Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo – SIACE, software por meio do qual o jurisdicionado envia informações referentes às suas contas, de forma que o órgão técnico as examina sem ter acesso à base de dados *in loco*. O mesmo ocorre com o Ministério Público de Contas, cuja análise levará em consideração tão somente os dados apresentados unilateralmente pelo gestor e analisados pela unidade técnica.

9. Não obstante relativa ao exercício de 2003, a presente prestação de contas submete-se ao escopo estabelecido pelo Tribunal de Contas por meio da Ordem de Serviço n. 07, de 01 de março de 2010, editada com o objetivo de otimizar o processamento de prestações de contas municipais³.

10. No tocante aos índices constitucionais relativos à educação e saúde, os quais deverão ser apreciados especialmente nos presentes autos, apurou-se que, no exercício em análise, o Município observou o disposto no art. 212 da Constituição de 1988 e no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (fls. 23/24).

11. Da mesma forma, foram observados os limites referentes às despesas com pessoal, nos termos dos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (fls. 28) e ao repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, conforme o art. 29-A da Constituição da República (fls. 23).

12. No entanto, com relação à abertura de créditos adicionais, a unidade técnica verificou que “*foram abertos créditos suplementares/especiais no valor*

3 “Fixa os procedimentos internos a serem adotados no exame das prestações de contas anuais apresentadas pelos Chefes do Poder Executivo Municipal dos **exercícios de 2000 a 2009**”[...].

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 2009 e anteriores, deverão observar, para fins de emissão de parecer prévio o seguinte escopo:

I – o cumprimento dos 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;

II – o cumprimento de limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III – o cumprimento do limite definido no art. 29-A da Constituição da República referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal;

IV – a abertura de créditos orçamentários e adicionais em desacordo com o disposto no art.167, inc. V, da Constituição da República e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64. [...]



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

de R\$ 272.370,89 **sem recursos disponíveis**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64" (fls. 14).

13. Posteriormente à defesa apresentada, a unidade técnica realizou novo exame, no qual retificou a irregularidade mencionada, constatando que, tendo em vista o total de excesso de arrecadação apurado no balanço orçamentário (R\$612.170,74 – fls. 91), e o montante de créditos abertos por excesso de arrecadação (R\$855.736,00 - fls. 36) no exercício de 2003, "foram abertos créditos suplementares/especiais no valor de R\$243.565,26, sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64" (fls. 89).

14. Apurou-se, ainda que os **Créditos Autorizados**, no montante de R\$ 8.493.736,00, foram menores que a **Despesa Empenhada**, fixada em R\$ 8.522.541,63 (fls.89).

15. Foi empenhado, portanto, R\$ 28.805,63 além do limite dos créditos autorizados, em ofensa ao disposto no art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64.

16. Tais irregularidades consubstanciam-se em faltas de natureza grave, de responsabilidade do gestor, que não permitem que sejam as contas do exercício aprovadas.

17. Como cediço, os dispositivos legais violados foram incorporados pelo art. 167, V, da Constituição da República, possuindo, desde então, *status* constitucional. Vejamos:

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. 59. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

Art. 167, CR/88: São vedados:
[...]

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

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.



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

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.

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 consequente 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).

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)

⁵ NASCIMENTO, Carlos Vader 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

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 da prestação de contas municipal n. 729.769 e pela Conselheira Adriene Andrade nos autos da prestação de contas municipal n. 678.989, ambos aprovados por unanimidade na sessão da 1ª Câmara do dia 06 de novembro de 2012.

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

32. 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

33. **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.

34. É o parecer.

Belo Horizonte, 11 de março de 2013.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas