



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

PARECER

Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 887.230

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Relator(a),

I RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do exercício de 2012 do chefe do Executivo do Município de Caparaó, Dalmo de Souza Miranda, na qual constam dados relativos à execução financeira, patrimonial e orçamentária da Administração Pública do referido ente.

A unidade técnica, às f. 02/47, analisou os dados apresentados, tendo sugerido, à f. 11, a expedição de recomendações.

Citado (f. 49/51), o gestor permaneceu silente (f. 52/53).

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

1 Das informações disponíveis para subsidiar as análises procedidas na presente prestação de contas

As contas ora em análise foram prestadas por meio do Sistema de Apoio ao Controle Externo/Prestação de Contas Anual – SIACE/PCA –, *software* implementado por este Tribunal que possibilita ao gestor o envio, por meio eletrônico, das informações atinentes a seus atos de governo.

Tal metodologia adotada por esta Corte de Contas se funda na premissa da confiança, segundo a qual se presume, de forma relativa, a veracidade e legitimidade dos dados lançados no sistema pelo gestor público. Assim, referido método, como regra, induz à confissão do gestor quanto às informações prestadas.

Portanto, tendo por base esse cenário, é preciso ter em conta então que, como regra, a unidade técnica realiza sua análise sem que, para tanto, tenha acesso a documentos que comprovem as informações prestadas pelo gestor. Em virtude disso, também o Ministério Público de Contas, ordinariamente, exara suas manifestações com base apenas nos dados apresentados pelo gestor e nas análises procedidas pela unidade técnica.

Vale notar também que este Tribunal de Contas, por meio da Instrução Normativa n. 12/2011 e da Ordem de Serviço n. 05/2013, definiu não só a forma como devem ser organizadas e apresentadas, como também quais questões serão consideradas para fins de emissão de parecer prévio sobre as contas anuais de Chefes do Executivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Com base nas observações acima expostas, nota-se então que, para a prestação e a análise das contas anuais do chefe do Executivo municipal, esta Corte estabeleceu uma metodologia que, ao promover a racionalização administrativa e a otimização do exame desses processos, atende aos princípios da eficiência, da economicidade e da razoável duração dos processos – todos preceitos caros a este órgão ministerial.

Bem estabelecida a forma como os presentes autos foram instruídos, bem como quais aspectos das contas do gestor serão considerados para fins de emissão de parecer prévio por este Tribunal, o Ministério Público passa, então, a se manifestar.

2 Das contas ora analisadas

2.1 Da abertura de créditos adicionais

Segundo aponta a unidade técnica à f. 37 de seu estudo, restou apurada na Lei Orçamentária Anual municipal do exercício em questão a presença de mecanismos hábeis a permitir a desoneração, pelo Chefe do Executivo do Município, do percentual autorizado para a abertura de créditos adicionais – o que configura a previsão de créditos adicionais ilimitados.

É preciso ter em conta então que tal artifício é vedado em nosso ordenamento jurídico, possuindo previsão nesse sentido tanto a Constituição Federal de 1988 (art. 167, VII) quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei complementar n. 101/2000 (art. 5º, §4º).

Assim sendo, caso o Chefe do Executivo municipal tenha lançado mão dessa autorização legal para a abertura de créditos suplementares de forma ilimitada, terá incorrido em ilegalidade, como regra, hábil a ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição de suas contas.

Ocorre que o apontamento em análise é bastante semelhante ao observado nos autos n. 841.956, o qual, embora tenha tido sua ilegalidade apontada por esta Corte, não ensejou a rejeição das contas do governador de 2010, conforme se depreende do seguinte excerto:

Os créditos adicionais suplementares foram objeto de abertura de vista aos responsáveis, para apresentação de justificativa acerca da não inclusão das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais no limite de 10%, autorizadas ao Poder Executivo para abertura de créditos suplementares, nos termos do disposto no art. 7º, inciso I, da Lei Orçamentária n. 18.693, de 4/1/2010. A SEPLAG, em resposta ao Tribunal, alega, em síntese, que as despesas com pessoal são de caráter obrigatório, e, por isso, justificam a suplementação extralimite do estabelecido na LOA. Fundamenta-se, ainda, na ocorrência de contingências, a exemplo do reposicionamento dos servidores públicos. Argumenta que a exclusão desses valores se apoiou na previsão legal postulada quando da aprovação da lei orçamentária pelo Poder Legislativo, que concedeu ao Poder Executivo a autonomia de alteração do orçamento. A execução do Orçamento Fiscal revela que, considerados os valores da suplementação com pessoal e encargos sociais, o percentual atingiria 12,49%, acima, portanto, da autorização de 10% fixada pela LOA/2010. De certo modo, as despesas com pessoal são limitadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 18 a 23, entretanto, a questão requer mais reflexão. Como bem alegado pela defesa, cabe ao Poder Legislativo a aprovação do projeto de orçamento elaborado pelo Executivo. A



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

autorização de gastos de forma ilimitada para suplementação de despesas com pessoal e encargos sociais, na forma disposta pela LOA/2010, retira do Legislativo a possibilidade de efetivo controle e fiscalização da movimentação de recursos entre as rubricas deste grupo de despesa. O procedimento adotado poderá comprometer o cumprimento de programas governamentais, com impacto no resultado das políticas públicas. Ademais, é exigência da LDO, Lei n. 18.313/2009, em seu art. 8º, inciso IX, o envio pelo Poder Executivo – juntamente com a proposta orçamentária – do demonstrativo da despesa com pessoal, contendo o montante do valor a ser despendido no exercício.

Nesse sentido, recomendo ao Poder Executivo que, ao elaborar o Projeto de Orçamento Fiscal, defina um percentual total de suplementação que comporte todos os gastos, inclusive os de pessoal; e ao Poder Legislativo que, quando da aprovação da LOA, observe a vedação imposta no art. 167, inciso VII, da CR/88, que trata dos créditos com dotação ilimitada.¹

É preciso ter em conta também que, em face do que restou consignado no citado parecer prévio sobre as contas do governador, esta Corte também vem, pacífica e sistematicamente, tolerando tal conduta quando praticada por prefeitos. Tanto assim o é que, no incidente de uniformização de jurisprudência n. 886.449², não foi reconhecida a existência de divergência quanto às decisões mais recentes que versam sobre esse tema, uma vez que em todas estas a ilegalidade em apreço vem desafiando apenas a emissão de recomendação.

Ganha fôlego tal comportamento permissivo quanto à irregularidade em questão quando se tem em conta que, segundo entendimento desta Corte, assentado no incidente de uniformização de jurisprudência n. 887.807³, as recomendações exaradas nos pareceres prévios não possuiriam natureza vinculativa, mas de mera orientação.

Assim sendo, a simples emissão de recomendação para que o gestor não mais utilize o artifício que lhe permitiria realizar a abertura de créditos adicionais ilimitados, de fato, não se afigura como meio hábil a impedir que essa conduta se perpetue, sobretudo quando se tem em conta o recente entendimento firmado no já referido incidente.

Para evitar que isso ocorra, deve-se, expressamente, reconhecer no parecer prévio a ilegalidade da abertura de créditos adicionais que não onerem o percentual máximo autorizado na Lei Orçamentária Anual para esse fim, bem como expor as consequências que, ordinariamente, isso deveria acarretar – a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas. Medida essa que, apenas excepcionalmente, não será praticada, uma vez que o princípio da segurança jurídica pode respaldar condutas praticadas de acordo com o entendimento jurídico sustentado por esta Corte à época dos fatos, desde que também embasados em entendimentos jurídicos razoáveis e condizentes com os princípios constitucionais.

1

Disponível em <https://doc.tce.mg.gov.br/DOC/Home/Diario?date=10%2F27%2F2011%2017%3A15%3A30>. Acesso em 30/03/2012.

² Incidente de uniformização de jurisprudência n. 886.449, sessão do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, de 21/08/2013, relator Conselheiro José Alves Viana.

³ Incidente de uniformização de jurisprudência n. 887.807, sessão do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, de 05/06/2013, relator Conselheiro Wanderley Ávila.

887230 CH



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Em outros termos: deve este Tribunal, de forma clara, sinalizar aos gestores a mudança de entendimento jurídico sobre a conduta em questão, a qual, nas próximas contas prestadas e examinadas, ensejará a rejeição. Igualmente claro para o gestor deve ficar o motivo de as contas ora em análise não serem rejeitadas, qual seja, o princípio da segurança jurídica.

Convém assinalar que essa solução é adotada pelo Supremo Tribunal Federal – STF – em caso de mudança sensível de sua jurisprudência:

Sublinhou-se que, em casos como este, em que se alteraria jurisprudência longamente adotada, seria sensato considerar a necessidade de se modular os efeitos da decisão com base em razões de segurança jurídica. Essa seria a praxe nesta Corte para as hipóteses de modificação sensível de jurisprudência.⁴

Por oportuno, após isso, não mais socorrerá ao gestor o princípio da segurança jurídica, uma vez que restará informado sobre a mudança de entendimento desta Corte. Assim sendo, os atos dessa natureza por ele praticados após essa data, ainda que previstos na Lei Orçamentária do Município para tal exercício, deverão ensejar a rejeição de suas contas.

Portanto, deve ser reconhecida a ilegalidade da abertura de créditos adicionais que não onerem o percentual máximo autorizado na Lei Orçamentária Anual para esse fim – conduta essa que, excepcionalmente, em face da mudança sensível do entendimento desta Corte, não deve ensejar a rejeição das contas em análise, diante do princípio da segurança jurídica.

Além disso, deve ser recomendado ao gestor que, uma vez emitido o parecer, não mais faça uso dos créditos adicionais ilimitados, ainda que isso reste previsto na Lei Orçamentária Anual, uma vez que, a partir daquela data, estará ciente da mudança de entendimento desta Corte quanto a essa matéria.

2.2 Das demais questões a serem consideradas para fins de emissão de parecer prévio

Como registrou a unidade técnica, em seu exame realizado f. 05/06, o gestor público procedeu à abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis, violando, pois, o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64, que dispõe: “A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.”

Todavia, tendo em vista que a unidade técnica, em seu estudo de f. 02/47, concluiu que a despesa empenhada foi inferior aos créditos autorizados (f. 06), bem como não apontou ocorrência de dano ao erário ou de desequilíbrio financeiro ou motivação que ensejasse conclusão diversa, não subsiste razão, neste caso concreto, para o descumprimento do art. 43, de forma isolada, ensejar a rejeição das contas do ordenador.⁵

Isso porque a norma emanada do art. 43 retrocitado realiza uma situação de dependência entre a “existência de recursos disponíveis para ocorrer à

⁴ Informativo de jurisprudência n. 706 do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo706.htm>>. Acesso em: 12/09/2013.

⁵ Nesse sentido: Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 835250, 2ª Câmara, sessão de 04.11.2010, Relator Auditor Gilberto Diniz. 887230 CH



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

despesa” e “abertura de créditos suplementares”. Trata-se, assim, de uma disposição legal conceitual, já que não se subsume a um determinado caso concreto.

É possível, contudo, contrariar, ao mesmo tempo, os art. 42 e 43 da Lei n. 4.320/1964, ou somente o art. 42, dispositivo este que enuncia que “os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.”

Além do já citado precedente desta Corte, vale notar que, na Prestação de Contas Municipal n. 729530, foi emitido parecer prévio pela aprovação das contas apresentadas pelo Prefeito de Ponte Nova referentes ao exercício de 2006, na qual

[...] os créditos autorizados atingiram o montante de R\$65.569.339,38 e as despesas empenhadas o montante de R\$61.957.515,10. Observa-se que não ocorreram despesas excedentes ao valor dos créditos disponíveis autorizados. Nesse contexto, deixo de considerar irregular a utilização dos créditos adicionais, pois não ultrapassou o valor dos créditos autorizados em lei, porém, recomendo ao gestor para que nos próximos exercícios proceda à abertura e utilização dos créditos com estrita observância aos ditames legais.⁶

Na mesma direção da recomendação realizada no julgado acima referido, o relator nos autos da prestação de contas do Executivo municipal n.835678 adverte que, apesar de “aparentar impropriedade contábil-financeira sem qualquer impacto na gestão, *o fato deve ser evitado, sobretudo pela possibilidade, ainda que eventual, de evocar dúvida na interpretação da execução orçamentária*”.⁷ Assim, em virtude disso, mostra-se necessário recomendar ao atual gestor do município em questão que, nos próximos exercícios, não repita a conduta ora em apreço.

Portanto, em relação a este item específico do escopo, entende o Ministério Público de Contas que as contas ora em análise podem ser aprovadas, com ressalva, bem como deve ser emitida recomendação ao atual gestor do município a fim de que a conduta em apreço não seja novamente praticada.

Por sua vez, no tocante ao restante do escopo de análise das prestações de contas de chefes de Executivos municipais, em conformidade com os atos normativos que regem a matéria neste Tribunal, editados tendo como base os princípios da eficiência e da economicidade e os preceitos da razoável duração dos processos e da racionalização administrativa e otimização do exame de processos, em razão da realidade processual vivenciada pela Corte de Contas mineira, houve o atendimento dos preceitos constitucionais e legais, sendo necessário, no entanto, que sejam exaradas as recomendações sugeridas pela unidade técnica às f. 06 e f. 11 e pelo Ministério Público nesta manifestação.

Assim, o prefeito em referência comprovou ter cumprido as disposições constitucionais e legais acerca da gestão dos recursos financeiros do município, sob o enfoque dos preceitos retromencionados, pelos quais prima o gabinete desta Procuradora de Contas, notadamente, a eficiência e a racionalização administrativa, devendo ainda esta Corte exarar e acompanhar o cumprimento das recomendações sugeridas pela unidade técnica às f. 06 e f. 11 e pelo Ministério Público nesta manifestação.

⁶ 2ª Câmara, sessão de 30.09.2010, Relator Conselheiro Eduardo Carone.

⁷ 2ª Câmara, sessão de 14.10.2010, Relator Auditor Hamilton Coelho, grifo nosso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

III CONCLUSÃO

Em face do exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas pela ilegalidade da abertura de créditos adicionais que não onerem o percentual máximo autorizado na Lei Orçamentária Anual para esse fim – conduta essa que, excepcionalmente, em face da mudança sensível do entendimento jurídico sobre essa questão, não deve ensejar a rejeição das contas no exercício em análise, por força do princípio da segurança jurídica.

Em razão disso, **OPINA** este órgão ministerial por que seja recomendado ao gestor que, uma vez emitido o parecer, não mais faça uso dos créditos adicionais ilimitados, ainda que isso reste previsto na Lei Orçamentária Anual.

Com relação aos demais itens do escopo definido por meio da Instrução Normativa n. 12/2011 e da Ordem de Serviço n. 05/2013, considerando que as contas foram prestadas diante da ótica normativa do Tribunal de Contas, a presunção relativa de veracidade das informações lançadas no SIACE pela autoridade pública responsável, e, principalmente, a ausência de informações que configurem o descumprimento do comando legal relativo aos atos de governo, o Ministério Público **OPINA** pela emissão de parecer prévio pela *aprovação com ressalva* das contas mencionadas, bem como pela emissão e acompanhamento das recomendações referidas na fundamentação desta manifestação.

É o parecer.

Belo Horizonte, 05 de novembro de 2013.

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público / TCE-MG