



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

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

**PARECER**

**Processo nº:** 695998  
**Relator:** Cláudio Terrão  
**Natureza:** Prestação de Contas do Executivo Municipal  
**Município:** Monte Azul  
**Exercício:** 2004  
**Responsável:** José Edvaldo Antunes de Souza

Senhor Relator,

**Relatório**

Com base nas informações enviadas, a unidade técnica apurou as seguintes irregularidades:

- a) o Município promoveu a abertura de créditos sem cobertura legal;
- b) o repasse de recursos à Câmara Municipal não obedeceu ao disposto no art. 29-A, da CR/88;
- c) o percentual de recursos aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino ficou abaixo do mínimo constitucional.

Por conseguinte, o Tribunal de Contas promoveu a abertura de vista ao Prefeito Municipal à fl. 50, que se manifestou às fls. 65/95

Após a análise da documentação enviada, a unidade técnica considerou sanada a irregularidade relativa ao repasse de recursos à Câmara Municipal e manteve as demais irregularidades, fls. 97/105.

Às fls. 108/111, opinei pela impossibilidade de emissão de parecer prévio, em virtude do decurso do prazo decadencial de 05 (cinco) anos, sem julgamento das contas prestadas.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

Em seguida, o Relator converteu os autos em diligência com o objetivo de intimar o Prefeito Municipal para que apresentasse cópia da Lei Municipal nº 614/2003, 112.

Atendendo a determinação, o Prefeito Municipal enviou cópia do diploma legal requisitado, fls. 115/119.

Com base na mencionada Lei Orçamentária, a unidade técnica considerou sanada a irregularidade relativa à abertura de créditos sem cobertura legal, fls. 123/124.

Os autos retornaram ao MPC para parecer indispensável, conforme o art. 61, IX, "a", do RITCE.

### **Fundamentação**

#### **1. Esclarecimento preliminar - Da decadência**

Conforme já me manifestei em diversos processos, entendo que não pode o Tribunal de Contas emitir parecer prévio decorridos mais de 5 (cinco) anos da prestação das contas.

Embora meu entendimento seja pela impossibilidade de apreciação das contas, a tese da decadência foi rejeitada por ambas as Câmaras do TCE.

Nesse contexto, considerando ser improvável a mudança de posicionamento por parte do Tribunal, e tendo em vista a necessária contribuição do Ministério Público para o deslinde do processo, passo à análise das irregularidades apontadas.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

### **2. Da aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde (art. 77, III, e §1º do ADCT da CR/88)**

De acordo com o relatório técnico inicial, elaborado em consonância com as informações enviadas por meio do SIACE, a Administração Municipal teria aplicado, no exercício financeiro de 2004, 11,73% da receita base de cálculo, em saúde, fl. 17.

No entanto, verifico que a equipe de inspeção apurou o emprego de 17,05% da receita base de cálculo em ações e serviços públicos de saúde, fl. 13 dos autos nº 727589.

Por força do disposto no art. 2º, da Decisão Normativa n. 02/2009, alterada pela Decisão Normativa n. 01/2010, devem ser considerados os índices apurados na inspeção.

Desse modo, concluo que o percentual de recursos aplicados pelo Município em ações e serviços públicos de saúde atingiu o mínimo exigido constitucionalmente, restando, portanto, sanada a falha inicialmente apontada.

### **3. Da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento no ensino (art. 212, CR/88)**

A unidade técnica apurou que o percentual de recursos aplicados em ensino foi de 28,69%, fl. 16.

Diferentemente, a inspeção realizada no Município demonstrou que o investimento na área de educação em 2004 foi de 23,17%, fl. 08, do processo nº 727589, patamar menor do que o informado na presente prestação de contas, fl. 16.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

Conforme pode ser observado, a equipe de inspeção apurou valores diferentes daqueles verificados no relatório da presente prestação de contas.

De plano, a equipe de inspeção apurou um novo valor para a base de cálculo (R\$ 6.960.214,84) e deduziu os seguintes gastos indevidamente computados como ensino, fls. 08/09:

- a) R\$ 320.853,23 por se referirem a recursos de convênio FNDE, QESE, PNAT e BRALF;
- b) R\$ 69.794,45 por terem sido computadas indevidamente nos gastos do ensino.

Com efeito, o total de recursos utilizados em ações e serviços públicos reduziu de R\$ 1.996.678,53 para R\$ 1.612.504,37. Este valor representa 23,17% da receita base de cálculo, apurada em R\$ 6.960.214,84, fls. 07/08.

Sobre a alteração da base de cálculo e a dedução dos valores acima elencados, entendo que acertou a unidade técnica. Nesse sentido, o Demonstrativo de fl. 208, dos autos da inspeção ordinária, comprova o valor correto da base de cálculo.

Especificamente sobre as deduções, ressalto que as despesas, cujas notas de empenho foram carreadas às fls. 210 a 386, referem-se à aquisição de merenda escolar, gasto que não pode ser contabilizado como despesa com ensino, por força do disposto nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96.

Nesse contexto, concluo que o Município de Monte Azul não aplicou o mínimo de recursos na manutenção e desenvolvimento de ensino.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

### 4. Do repasse à Câmara Municipal (art. 29-A, I, da CR/88)

Houve irregularidade no total de recursos repassados à Câmara Municipal. De acordo com o relatório técnico, a Administração Municipal transferiu ao Órgão Legislativo 8,82% do somatório da receita tributária e das transferências previstas nos arts. 153, § 5º, 158 e 159, todos da CR/88, fl. 08.

Conforme informações contidas no relatório técnico, a receita base de cálculo, utilizada para o cômputo do total de recursos que deveriam ser repassados à Câmara Municipal, alcançou o importância equivalente a R\$ 5.744.139,60.

Assim, o percentual de 8% equivaleria a R\$ 459.531,17. Entretanto, o total de recursos efetivamente repassado foi de R\$ 506.573,59, ou seja, 0,82% a mais do que realmente deveria ter sido transferido. A esse respeito esclareço que a fração excedente corresponde ao valor de R\$ 47.042,42.

Embora o Prefeito Municipal não tenha se manifestado sobre esta irregularidade, a Unidade Técnica incluiu na base de cálculo a receita do FUNDEF, em razão da nova sistemática adotada pelo Tribunal de Contas após a resposta à Consulta n. 837.614.

Conseqüentemente, a receita base de cálculo aumentou de R\$ 5.744.139,60 para R\$ 6.657.588,30, fls. 08 e 99. Feitas as adequações, apurou-se que o percentual transferido foi de 8%, mantendo-se abaixo do limite constitucional.

O entendimento, no qual se baseou o primeiro estudo técnico, foi alterado no julgamento da Consulta nº 837.614, Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada, publicado em 06/07/2011, tendo sido suspensa a eficácia da Súmula 102. A ementa merece transcrição:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO, A QUE SE REFERE O ART. 29-A DA CR/88, PARA FINS DE REPASSE DE RECURSOS DO PODER EXECUTIVO AO PODER LEGISLATIVO – O PERCENTUAL REPASSADO PELO MUNICÍPIO, PARA FINS DE CONSTITUIÇÃO DO FUNDEF/FUNDEB, INTEGRA O SOMATÓRIO DA RECEITA TRIBUTÁRIA E DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS A QUE SE REFERE O ART. 29-A DA CR/88, PARA EFEITO DE REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL – SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO ENUNCIADO DA SÚMULA 102 DO TCEMG – REMESSA DOS AUTOS À COORDENADORIA E COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA E SÚMULA – ADEQUAÇÃO DO SIACE AO NOVO ENTENDIMENTO – REFORMA DAS TESES QUE DISPÕEM SOBRE A MATÉRIA EM OUTRO SENTIDO – DECISÃO UNÂNIME

**1) A contribuição municipal feita ao FUNDEF ou ao FUNDEB, custeada por recursos próprios, deve integrar a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição da República.**

2) Suspende-se a eficácia do enunciado da Súmula 102 do TCEMG.

3) Remetam-se os autos à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, para que se promova estudo abrangente sobre a questão e sobre a repercussão que o cancelamento do enunciado terá sobre as contas que já foram objeto de emissão de parecer prévio pelo Tribunal, bem como sobre as contas ainda pendentes de análise.

**4) Consideram-se reformadas as teses das Consultas nº 687025, 687787, 686880, 687332, 687192, nos termos do art. 216 Regimento Interno.**

A mudança de entendimento concentrou-se nos seguintes pontos:

a) a redação do art. 29-A prevê que a base de cálculo será formada pelas receitas tributárias, em geral, e pelas transferências dos arts. 153, §5º, 158 e 159;

b) os conceitos técnico-jurídicos de “receita tributária” e “receita corrente líquida” são diversos, pois o primeiro englobaria todos os ingressos de renda derivados de arrecadação de tributos, enquanto que o segundo, à luz da Lei



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Complementar nº 101/2000, envolve deduções dos recursos transferidos por força da Constituição e de leis;

c) o art. 29-A, ao estabelecer o valor a ser repassado ao Poder Legislativo Municipal, visa preservar a sua autonomia financeira e orçamentária, elementos vitais para a independência harmônica dos Poderes;

d) sob esse enfoque, seria inconstitucional uma interpretação que restringisse o montante a ser repassado, por meio de deduções não previstas expressamente no dispositivo.

Em seguida, na mesma consulta, após estudo sobre o impacto da mudança de jurisprudência nos processos, o Plenário do Tribunal decidiu cancelar a súmula, cabendo destaque à seguinte passagem do voto condutor do Relator:

Essa nova sistemática possui um único efeito prático e mais benéfico – na esfera desta Corte – **tão somente nas Prestações de Contas dos Chefes do Executivo, ainda passíveis de deliberação: o Tribunal de Contas, neste ponto específico, somente emitirá parecer pela rejeição das Contas se o valor repassado pelo Executivo às Câmaras Municipais ultrapassar o limite percentual constitucional estabelecido para cada município, incluídos na base de cálculo os valores financeiros repassados ao FUNDEB. Vale dizer, no que concerne àquelas prestações de contas pendentes de apreciação no âmbito desta Corte, ou em fase de Pedido de Reexame, sua análise deverá ser feita com base na interpretação mais benéfica, sendo possível a retroatividade do entendimento atual, caso seja ele mais favorável ao gestor.**

Pois bem. Por esse consenso de aplicação, entendo que a nova posição do Tribunal deve ser adotada no presente caso, de prestação de contas ainda não apreciada. Desse modo, acompanho a análise técnica de fl. 99, e concluo que o gestor público atendeu à norma do art. 29-A, da CR/88.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

### **5. Da autorização para abertura de créditos suplementares em percentual excessivo (art. 167, VII da CR/88)**

Analisando as informações contidas nos autos, constato que a LOA, autorizou a abertura de créditos suplementares no percentual de 90% das dotações orçamentárias, f. 118.

Diante desse panorama, verifico, de plano, que o Município autorizou a abertura de crédito suplementar em percentual muito elevado. Embora a citada questão não esteja no bojo do escopo definido pelo Tribunal de Contas para análise das prestações de contas, entendo que a matéria deve ser analisada, em razão da sua relevância, bem como da sua freqüente citação em manifestações colacionadas em processos dessa natureza.

Sobre o assunto, considero que a autorização para abertura de créditos suplementares em percentuais elevados se aproxima da permissão de abertura de créditos ilimitados, o que, de qualquer modo, contraria o disposto no art. 167, VII, da CR/88.

Evidentemente, a dificuldade para delinear limites precisos para autorização de abertura de créditos adicionais reside na ausência de regulamentação específica sobre a matéria. Com a finalidade de dirimir as dúvidas sobre o assunto, doutrina<sup>1</sup> especializada vem defendendo que a autorização para abertura de créditos adicionais visa corrigir possíveis distorções ocasionadas pela inflação. Desse modo, quanto maior a diferença entre percentual autorizado e os índices inflacionários do período, maior será a falta de organização e planejamento do ente público.

<sup>1</sup> FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de Direito Financeira*, 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 149.  
GDCG 15



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

Reconheço, todavia, que a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, em razão desta irregularidade, significaria a imposição de sanção unicamente ao Prefeito Municipal, a despeito de existir mais responsáveis pela falha. Isso porque a irregularidade resultou da conjugação das vontades do Chefe do Executivo e da Câmara Municipal.

Não se pode olvidar que houve omissão do Legislativo Municipal na sua função constitucional de participar da elaboração do orçamento municipal e fiscalizar a sua execução.

Sendo assim, verifico que a irregularidade, embora não justifique a emissão de parecer prévio pela rejeição da contas, merece ponderação por parte do Tribunal de Contas. Nesse sentido, o exercício do papel pedagógico mostra-se bastante adequado ao caso em tela.

Nesse caso, deve ser expedida recomendação ao Prefeito Municipal para que adote medidas que aperfeiçoem o planejamento orçamentário do município, evitando desse modo suplementação excessiva de dotações. Desta feita, as Leis que autorizam a abertura de créditos devem estabelecer índices razoáveis para a complementação das dotações previstas

De forma análoga, deve ser expedida recomendação à Câmara Municipal para que se atenha aos índices de autorização para a abertura de créditos propostos pelo Executivo Municipal, se abstendo de aprovar projetos que estabeleçam percentuais de autorização muito elevados, que contrariem o princípio da razoabilidade.

Por certo que a observância da recomendação a ser exarada depende do regular monitoramento por parte da Corte de Contas. Desse modo, deve ser



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

implementado procedimento que possibilite a verificação do cumprimento da recomendação nas futuras prestações de contas.

### **6. Abertura de créditos suplementares sem cobertura legal (art. 42, da Lei nº 4.320/1964)**

O relatório técnico concluiu, à fl. 06, que o Município promoveu a abertura de créditos especiais, no valor de R\$ 1.098.272,45, sem cobertura legal, em desacordo com o que determina o art. 42, da Lei n. 4.320/1964.

Após o envio da Lei nº 614/2003, fls. 116/119, por determinação do Relator, fl. 112, a Unidade Técnica refez os cálculos dos créditos suplementares abertos. Desta vez, considerou a autorização para suplementação orçamentária de 90%, da receita arrecadada, conforme previsão contida no art. 5º, da Lei nº 614/2003, fl. 118.

Com base nas disposições legais, a unidade técnica concluiu que o Município estava autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de R\$ 9.733.946,89, fl. 123, valor inferior aos créditos efetivamente abertos que foi de R\$ 2.922.842,09.

Desse modo, considero inexistente a falha anteriormente apontada.

### **Conclusão**

Por todo o exposto, diante da violação ao art. 212 da CR/88 quanto à aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, OPINO pela emissão de parecer prévio de REJEIÇÃO das contas, acompanhada das seguintes RECOMENDAÇÕES:



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

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

a) ao Prefeito Municipal para que adote medidas que aperfeiçoem o planejamento orçamentário do município, evitando desse modo suplementação excessiva de dotações. De forma que as Leis que autorizam a abertura de créditos estabeleçam índices razoáveis para a complementação das dotações previstas

b) à Câmara Municipal, para que se atenha aos índices de autorização para a abertura de créditos propostos pelo Executivo Municipal, abstendo-se de aprovar projetos que estabeleçam percentuais de autorização muito elevados, que contrariem o princípio da razoabilidade

É o parecer.

Belo Horizonte, 07 de novembro de 2013.

**DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES**

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais  
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)