



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

Autos n.: 887.139
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Município: Maravilhas
Exercício: 2012
Responsável: Graciliano Garcia Capanema

PARECER

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

1. Tratam os presentes autos da prestação de contas do exercício de 2012 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. 4/10). Citado (fls. 43), o responsável apresentou defesa (fls. 46/68).
3. Após reexame de fls. 70/79, que apontou nova irregularidade relativa A despesas com pessoal, o gestor foi intimado a apresentar defesa (fls. 83), permanecendo, todavia, silente.
4. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.
5. É o relatório, no essencial.

PRELIMINARMENTE

6. 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,



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

mesmo em caso de elaboração de parecer prévio, desvestido de caráter deliberativo (SS 1197/PE, Rel. Min. Celso de Mello).

MÉRITO

7. A presente prestação de contas submete-se ao escopo estabelecido pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais por meio da Ordem de Serviço n. 5, de 5 de abril de 2013¹, 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.

8. Dado esse panorama, a Unidade Técnica apurou o que se segue:

SAÚDE

9. No exercício em análise, o Município aplicou R\$ 2.278.940,22, nas ações e serviços públicos de saúde, o que representa 24,32% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 77, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República.

REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

10. O repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, no montante de R\$612.000,00 (6,54%), observou o limite de 7% da receita base de cálculo, em conformidade com o art. 29-A, inciso I, da Constituição da República.

¹ A análise técnica e o reexame dos processos de prestação de contas anuais apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, referentes ao exercício de 2012, observarão, para fins de emissão de parecer prévio, os seguintes escopos:

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

II – cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, excluído 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.



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

ABERTURA DE CRÉDITOS ORÇAMENTOS E ADICIONAIS

11. 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.

EDUCAÇÃO

12. No tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino, a Unidade Técnica apontou no relatório inicial que o Município aplicou R\$ 2.213.568,63 da receita base de cálculo, o que representou **23,62%** da receita base de cálculo, em descumprimento ao art. 212 da Constituição da República.

13. Em relação a este apontamento, foram glosadas despesas de convênios (anexo II) que alteraram o percentual registrado no SIACE/PCA/2012 (26,14%) para 23,62% da receita base de cálculo (fls. 06).

14. Em sua defesa, o gestor municipal alegou que *“não obstante a regularidade dos valores anotados e a duplicidade dos valores expurgados, há valores aplicados com a folha de pagamento de dezembro de 2012 e 13º salário e de contribuições previdenciárias não englobados neste anexo, o que em muito superam a diferença aportada, mesmo que injusta e irregular sua redução”* (fls. 53).

15. Em sede de reexame, a Unidade Técnica concluiu que, embora assista razão ao defendente quanto à inclusão das despesas realizadas com folha de pagamento de dezembro de 2012, 13º salário e contribuições previdenciárias do pessoal da educação no cômputo do mínimo constitucional do exercício de 2012, não foram juntados aos autos a documentação comprobatória destas despesas (fls. 72).

16. Neste sentido, destaque-se que novamente intimado acerca das irregularidades apontadas às fls. 70/79, o gestor não se manifestou.

17. Desta feita, o Ministério Público de Contas, acompanhando o estudo elaborado pela Unidade Técnica, **entende que a irregularidade inicialmente apurada deve ser mantida.**

DESPESAS COM PESSOAL

18. Em relação às despesas com pessoal, a Unidade Técnica retificando o entendimento inicialmente apontado verificou que *“o Município e o Poder Executivo não passaram a não cumprir os limites percentuais estabelecidos pela LC n. 101/2000, art. 19, III e art. 20, III, alíneas a e b, tendo sido aplicados 60,35% e 56,59%, respectivamente, da receita base de cálculo”* (fls. 73).



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

19. No tocante a esta mencionada irregularidade, a Unidade Técnica apontou que o valor de R\$ 396.230,10 foi registrado como despesa total com pessoal, decorrente de “indenização por demissão”, quando não existiram gastos desta natureza, conforme demonstra os dados enviados pelo SIACE/PCA, no comparativo da despesa autorizada com a realizada.

20. Assim, os limites percentuais relativos às despesas com pessoal inicialmente encontrados para o Município foram alterados de 57,08% para 60,35% da receita base de cálculo e para o Executivo de 53,32% para 56,59% da receita base de cálculo (fls. 79).

21. Embora intimado para apresentar defesa acerca desta irregularidade, o gestor não se manifestou.

22. Ainda sobre a questão, sabe-se que, a Lei Complementar n. 101/2000 trouxe em seu texto várias medidas de controle, dentre elas os limites impostos às despesas de pessoal, que visaram contornar o problema histórico brasileiro relativo às “inchadas” folhas de pagamento do setor público.

23. Neste sentido, a verificação do cumprimento dos limites para a despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida será realizada ao final de cada quadrimestre, nos termos do art. 22 da mencionada Lei de Responsabilidade Fiscal.

24. No tocante ao aumento de despesa com pessoal, o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que o acréscimo no gasto com pessoal será nulo caso não respeite as exigências dos artigos 16 e 17 da mesma lei, o inciso XII do art. 37 e o §1º do art. 169 ambos CR/88, bem como o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. Igualmente, será nulo o ato que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos 180 dias que antecedem o encerramento do mandato do responsável pelo poder ou órgão.

25. De outra parte, importante destacar que constituiu infração administrativa contra a lei de finanças públicas, a ser processada e julgada pelos Tribunais de Contas, “deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com o pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo”, nos termos do disposto no inc. IV, §2º da Lei n. 10.028/00.

26. Assim, o Ministério Público de Contas, acompanhando o estudo inicial elaborado pela Unidade Técnica, **entende que a irregularidade apurada deve ser mantida.**



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

EXCESSO NA SUPLEMENTAÇÃO

27. Por fim, uma observação merece ser feita. A Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2012 autorizou o Executivo Municipal a abrir **créditos suplementares** até o limite de **50% (cinquenta por cento)** das dotações que se fizerem insuficientes durante a execução orçamentária.

28. 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.

29. 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).

30. Nesse sentido, leciona o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, J.R. Caldas Furtado², *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]

31. 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.”*³

32. 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**

² FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*, 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 171.

³ Op. cit. p. 171.



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

administrativos, qual seja, 25%⁴. A previsão legal relativiza a rigidez do contrato e abarca situações que o planejamento não conseguiu alcançar, o que pode ser compreendido no âmbito dos orçamentos municipais anuais.

33. 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.

34. 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.

35. 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

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

⁴ 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

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

38. 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.

39. **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.

40. É o parecer.

Belo Horizonte, 06 de Março de 2014.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas (em substituição)
(Documento assinado digitalmente e anexado ao SGAP/TCE-MG)