



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

Autos n.: 887.457
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Município: Espera Feliz
Exercício: 2012
Responsável: Alosio Barbosa

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. 368/375). Citado (fls. 415), o gestor responsável apresentou defesa e documentação instrutiva (fls. 418/506).
3. Após o reexame da Unidade Técnica (fls. 508/512), vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.
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).



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. 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.

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

SAÚDE

8. No exercício em análise, o Município aplicou R\$ 4.858.098,11, nas ações e serviços públicos de saúde, o que representa 23,69% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 77, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República.

EDUCAÇÃO

9. No tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino, a Unidade Técnica apontou no relatório inicial que o Município aplicou R\$ 6.384.241,97 da receita base de cálculo, o que representa 31,14% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 212 da Constituição da República.

DESPESAS COM PESSOAL

10. Da mesma forma, foram observados os limites referentes às despesas com pessoal, nos termos dos artigos 19, inciso III, e 20, inciso III, alíneas “a” e “b” da Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

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

REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

11. O repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, no montante de R\$1.200.000,00 (6,63%), observou o limite de 7% da receita base de cálculo, em conformidade com o art. 29-A, inciso I, da Constituição da República.

ABERTURA DE CRÉDITOS ORÇAMENTOS E ADICIONAIS

12. No tocante à abertura de créditos orçamentários e adicionais, a Unidade Técnica constatou que “o Município procedeu à abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 6.720.364,65 sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64”, e ainda, que, “o Município procedeu à abertura de créditos suplementares/especiais no valor de R\$39.921,45 sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único, do art. 8º da LC n. 101/2000”. (fls. 375).

13. Citado, o Prefeito responsável alegou em suma que a Lei Orçamentária Municipal (LOA n. 984/2011) “estabeleceu que as suplementações que utilizassem como recursos as anulações parciais ou totais e suplementações feitas com despesas de pessoal (pessoal e encargos sociais) não onerariam o percentual de 15% com liberalidade que o Prefeito poderia usar para suplementar as dotações que se tornassem deficitárias”, alegando, ainda que este percentual de 15% foi elevado para 28% da despesa orçamentária prevista, nos termos da Lei n. 1.001/2012.

14. Todavia, conforme expõe a Unidade Técnica em reexame, ocorreram várias divergências nas informações enviadas via SIACE/PCA, que não foram esclarecidas pelo gestor (fls. 511/512).

15. Destarte, a inobservância dos art. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/64 e, conseqüentemente, do art. 167, inciso V, da Constituição da República, por violar a lógica orçamentária adotada pelo ordenamento jurídico, mormente a inarredável fiscalização que deve existir entre os Poderes, é fator impeditivo à aprovação das contas do município.

16. Assim, acompanhando o estudo da Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas entende que as irregularidades apontadas não foram sanadas.

“CLÁUSULA DE DESONERAÇÃO” NA SUPLEMENTAÇÃO

17. Por fim, mais uma observação merece ser feita. A Lei Municipal n. 984, de 22 de dezembro de 2011 (LOA), que estima a receita e fixa as despesas do Município de Espera Feliz para o exercício de 2012, autorizou o Executivo



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

Municipal a abrir créditos suplementares até o limite de 15% (quinze por cento) das dotações que se fizerem insuficientes durante a execução orçamentária.

18. Todavia, o art. 4º da mencionada Lei Orçamentária Anual excluiu do limite de 15% a abertura de créditos adicionais destinados a cobrir determinadas despesas, quais sejam:

Art. 4º - 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 utilização de recursos oriundos da anulação das 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, programas específicos de outras esferas de governo;

IV - Atender a insuficiências de outras despesas de custeio e de capital consignadas em programas de trabalho das funções Saúde, Assistência Social, Previdência e em programas de trabalhos relacionados à manutenção e desenvolvimento do ensino, mediante cancelamento de dotações das respectivas funções;

(..) (fls. 383).

19. A “cláusula de desoneração” prevista no inciso II do art. 4º da LOA foi considerada no exame inicial da unidade técnica deste Eg. Tribunal de Contas, que salientou que a prática de estabelecer nas Leis Orçamentárias, “condições de desoneração” sem indicação do percentual limitativo, deve ser evitada, pois, significa alteração significativa do orçamento.

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:

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).



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

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).

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:



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

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**, que as contas apresentadas não devem ser consideradas irregulares, devendo-se, todavia, de modo imperativo, recomendar que referida “cláusula de desoneração” seja excluída das próximas leis orçamentárias.

CONCLUSÃO

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

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

25. 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.

26. **Recomenda-se** à Câmara Legislativa, quando do julgamento das presentes contas, que assegure ao Prefeito Municipal a prerrogativa da



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

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.

27. É o parecer.

Belo Horizonte, 07 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)