



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

Autos n.: 862.544
Natureza: Pedido de Reexame
Recorrente: Elizeu Francelino de Oliveira
Município: Ipiaçu
Apenso: 730.138/2006

PARECER

Excelentíssimo (a) Senhor (a) Relator (a):

1. Tratam os presentes autos de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Elizeu Francelino de Oliveira, Prefeito Municipal de Ipiaçu à época, contra decisão da Egrégia Segunda Câmara dessa Corte que emitiu **parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2006**, tendo em vista a abertura de créditos adicionais suplementares sem cobertura legal, em descumprimento aos arts. 42 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64.
2. Em sua análise, a Unidade Técnica não acolheu a argumentação do recorrente e manteve seu posicionamento inicial (fls. 24/33).
3. Os autos foram encaminhados 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 2008, e art. 61, inciso IX, 'e', do Regimento Interno do TCE (Resolução n. 12, de 19 de dezembro de 2008).

DAS RAZÕES PARA MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA

4. Insurge-se o recorrente contra a decisão proferida por esta Egrégia Corte de Contas, que rejeitou as contas do Executivo Municipal pela abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 133.236,46, sem cobertura legal, e pelo empenho de despesas no montante de R\$ 1.062.537,27, superiores ao limite de créditos autorizados, em descumprimento aos arts. 42 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64.
5. Para fundamentar o seu pedido de reforma, o recorrente aduziu que, à época dos fatos, esta Corte admitia entendimento de que os créditos especiais sem a devida autorização legislativa poderiam ser regularizados por meio de edição de lei posterior, conforme enunciado da Súmula n. 77 TCE/MG.



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

6. Alegou, ainda, que tendo como parâmetro a decisão exarada por esta Corte de Contas nos autos do processo n. 678.774 (Balanço Geral do Estado de Minas Gerais – exercício de 2002), na qual foi aplicado o princípio da proporcionalidade, visto que o Estado descumpriu o percentual mínimo constitucional nas ações e serviços públicos de saúde, o empenhamento de despesas excedentes em 3,71% “*em relação à totalidade dos empenhos efetuados ao longo do exercício financeiro*” autorizaria a aprovação com ressalvas das presentes contas.

DA INTERPRETAÇÃO DO ART. 45 DA LEI COMPLEMENTAR N. 102/08

7. Inicialmente, o recorrente pugna por uma interpretação sistemática do artigo 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/08.

8. Para a emissão de parecer prévio com ressalvas, o art. 45, inciso II, impõe a caracterização de impropriedade ou falta de **natureza formal** que não resulte dano ao erário. Contudo, a abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legal e o empenho de despesas além do limite dos créditos orçamentários autorizados constitui ofensa de natureza *material*, irregularidade grave, pois representa violação a mandamento constitucional e legal que sujeita o gestor na macrogestão do município.

9. Ademais, o processo de prestação de contas de governo, no qual o Tribunal de Contas emite parecer prévio e o submete à apreciação do Poder Legislativo, que realiza o julgamento, não é a sede apropriada para verificação da ocorrência ou não de dano ao erário. Nas **contas de governo**, o Tribunal de Contas analisa a gestão em seu aspecto macro, tais como a execução orçamentária e o cumprimento de índices constitucionais, e conclui pela aprovação ou rejeição das contas, ao passo que no julgamento das **contas de gestão**, estas sim, a cargo do Tribunal de Contas, a própria Corte pode aplicar multa e determinar o ressarcimento do dano causado ao erário em decorrência de determinada conduta praticada pelo gestor na microgestão.

10. O descumprimento das normas constitucionais e legais de cunho financeiro e orçamentário, como a abertura de créditos sem autorização legal e empenhamento de despesas acima do limite de crédito autorizado, acarreta prejuízo difuso e generalizado à população, passível de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008.

11. Nesse sentido, cite-se a decisão proferida pelo Conselheiro Cláudio Terrão, nos autos da Prestação de Contas Municipal n. 709.716:

[...] Aliás, no âmbito do Tribunal de Contas, o procedimento ou processo administrativo que deve ser observado para a emissão de parecer prévio não constitui, em regra, sede apropriada para a análise da ocorrência ou não de dano ao



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

erário, porquanto eventual dano deve ser investigado através de processo específico, normalmente rotulado de tomada de contas, e cujo conteúdo deve ser submetido ao Tribunal para fins de julgamento.

Não se quer dizer, contudo, que no parecer prévio emitido para o exame das contas de governo não possa o Tribunal, verificada a existência de dano ao erário através de processo próprio, subsidiar o Legislativo com tal informação, sem evidentemente retirar-lhe a autonomia para o julgamento político das contas.

Aliás, deve ser ressaltado que, nos termos do art. 71, § 3º da Constituição da República, a decisão do Tribunal que reconhece o dano ao erário, determinando o seu ressarcimento, tem força de título executivo extrajudicial e não pode ser modificada pelo Poder Legislativo, conquanto este possa concluir que, no plano político, as contas possam ser aprovadas.[...]

Desse modo, a lesividade no plano da análise das contas de governo não se identifica com a lesividade provocada pelo dano ao erário apurado nos processos sujeitos a julgamento, porque trata, em verdade, do prejuízo difuso à sociedade diante da desobediência às normas constitucionais e legais no que se refere ao governo propriamente dito.

Nessa linha de entendimento, por exemplo, causaria lesão à coletividade a conduta do chefe de governo que não aplica recursos suficientes na saúde ou na educação. Da mesma forma que a conduta omissiva em implementar políticas públicas previstas em lei para a proteção ao meio ambiente pode causar prejuízos irreparáveis. Essas irregularidades, entretanto, devem ser reprimidas com a rejeição das contas pelo Legislativo, em sede de julgamento político, ao passo que a conduta comissiva ou omissiva que vier a causar dano ao patrimônio deve ser passível de multa e ressarcimento ao erário a ser imputados pela Corte de Contas. [...]

12. Assim, o ato de gestão em desconformidade com os artigos 42 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64, desprestigia uma gestão política fiscal responsável, consistente no **planejamento e transparência**, não se podendo reduzir a mera irregularidade de natureza formal, sendo aplicável ao caso concreto o inciso III do artigo 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/08.

DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

13. A despeito de pugnar pela aplicação do enunciado da Súmula n. 77 do TCE/MG, o recorrente não juntou aos autos nenhuma legislação municipal tendente a regularizar a abertura dos referidos créditos. Ademais, em seu exame, a Unidade Técnica não acolheu as razões da defesa, apontando que a citada súmula somente teria aplicação na hipótese de abertura de **créditos adicionais suplementares** em valores superiores ao percentual previsto na **lei orçamentária anual**, o que de fato não ocorreu.

14. No tocante ao descumprimento do art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64, o estudo técnico, elidindo o argumento da defesa de que não havia documentação nos autos suficiente para comprovar a efetiva liquidação, bem como a execução das despesas empenhadas, concluiu, em suma, que: *“mesmo se o valor das despesas não processadas, inscritas em restos a pagar não processados, não fosse considerado como efetivamente executados, conforme alegação dos procuradores, ainda sim as despesa empenhadas (R\$9.720.409,35 = R\$10.742.537,27 – R\$ 1.022.127,92) ultrapassariam o valor dos créditos autorizados em R\$40.409,35”* (fls. 32).



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

15. Quanto ao descumprimento do art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64, em consulta aos dados enviados via SIACE/PCA 2006, constatou-se que foram autorizadas na Lei Orçamentária Anual a suplementação de créditos adicionais em 7% (sete por cento) das despesas fixadas, que somados aos créditos autorizados, totalizaram o valor de R\$ 10.357.600,00. Todavia, foram empenhadas despesas no montante de R\$10.742.537,27.

16. Assim, o Município empenhou em excesso o valor de **R\$384.937,20**, o que corresponderia, em termos percentuais, a 3,71% da despesa total empenhada e a 3,67% da despesa fixada.

17. A aplicação do princípio da insignificância encontra obstáculo na existência de desequilíbrio financeiro no caso em tela, demonstrado pelo empenhamento de despesas superiores aos créditos autorizados, em ofensa ao art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64¹.

18. Neste sentido, o recorrente não apresentou argumentos ou documentos hábeis a desconstituir a decisão atacada.

19. Portanto, o Ministério Público de Contas, acompanhando a Unidade Técnica, entende que o presente pedido de reexame deve ser desprovido.

CONCLUSÃO

20. De todo o exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas pelo desprovidimento do presente recurso, mantido o parecer prévio pela **REJEIÇÃO** das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 102/08.

21. É o parecer.

Belo Horizonte, 07 de julho de 2014.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas

¹ Aplicando o princípio da insignificância na abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa, caso constatando o **equilíbrio financeiro**, confira-se as seguintes decisões: conforme decisões exaradas nos processos n. 835.144, n. 887.744 e n. 782.197 (prestações de contas do executivo municipal).