



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 924.175 (apensado ao Processo nº 886.801, Prestação de Contas do Município de Felixlândia referente ao exercício de 2012)
Natureza: Pedido de Reexame
Recorrente: Marconi Antônio da Silva (Prefeito Municipal à época)
Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Reexame interposto contra a decisão desta Corte pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais referentes ao exercício de 2012, de responsabilidade do recorrente.
2. A Unidade Técnica manifestou-se pelo não provimento do pedido de reexame (fl. 13 a 23).
3. Após, os autos vieram ao Ministério Público de Contas.
4. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

I. Da admissibilidade do recurso

5. Preliminarmente, cabe destacar a presença de todos os requisitos de admissibilidade do Pedido de Reexame em análise, quais sejam: cabimento, tempestividade, legitimidade e interesse recursais, a teor dos dispositivos da Lei Orgânica e do Regimento Interno desta Corte.
6. Diante disso, o presente Pedido de Reexame deve ser conhecido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II. Da análise do mérito

7. A rejeição das contas foi motivada pela abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, no montante de, pelo menos, R\$465.663,73, conforme consta no voto de fl. 91 a 101 do Processo nº 886.801:

[...] Quanto à abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos financeiros, verifica-se pelo Balanço Orçamentário à fl. 21 que a **despesa empenhada** pelo Poder Executivo de Felixlândia no exercício de 2012 correspondeu a R\$29.587.227,68, **superior**, portanto **à receita arrecadada** (R\$29.121.563,95) **em R\$465.663,73**.

Tendo em vista que restou demonstrado pela análise técnica que foram abertos créditos suplementares/especiais sem recursos financeiros no montante de R\$3.081.899,71, pode-se concluir que, desse valor, pelo menos R\$465.663,73 foram efetivamente realizados.

Diante do exposto, considero irregular a abertura de créditos adicionais sem recursos financeiros. (fl. 97) [...]

VOTO FINAL: Diante do exposto, não obstante terem sido observados os limites de gastos com Ensino, Pessoal e de repasse de recursos à Câmara Municipal, voto pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas do Senhor Marconi Antônio da Silva, Prefeito Municipal de Felixlândia, exercício de 2012, nos termos do inciso III do art. 45 da LC 102/2008, tendo em vista a abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos financeiros, em afronta ao inciso V do art. 167 da CR/88 e art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64. (fl. 100) (Grifo do autor.)

8. O recorrente alegou, em síntese, que, ao rejeitar as contas de gestores com base no art. 45, III, da Lei Complementar n.º 102, de 2008, este Tribunal deve avaliar se os atos de gestão identificados como em desconformidade com as normas constitucionais e legais causaram dano ao erário.

9. Fundamentou-se em um trecho de um parecer emitido pelo Ministério Público de Contas sustentando tese semelhante à sua e solicitou a emissão de novo parecer prévio, pela aprovação das contas.

10. A Unidade Técnica entendeu que os argumentos apresentados não justificam a emissão de novo parecer prévio e destacou que não foram apresentados documentos que permitam alterar as conclusões que originaram a decisão recorrida.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

11. Sendo assim, não é possível a elaboração de novos cálculos referentes à execução orçamentária do exercício de 2012, razão pela qual a análise das razões recursais se restringe a questões de direito.

12. O art. 167, V, da Constituição da República, de 1988, preceitua:

Art. 167. São vedados:

[...]

V – a **abertura de crédito suplementar** ou **especial** sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes**. (Grifo nosso.)

13. O art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964, dispõe: “Os **créditos suplementares e especiais** serão **autorizados por lei** e abertos por decreto executivo”. (Grifo nosso.)

14. No que se refere à emissão de parecer prévio nas prestações de contas de governo dos Chefes do Poder Executivo, o art. 45 da Lei Orgânica do TCEMG:

Art. 45. A emissão do parecer prévio poderá ser:

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela aprovação das contas, com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais recomendações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

III - pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais.

15. Verifica-se que a rejeição das contas foi fundamentada na constatação de ofensa ao princípio da legalidade, na forma do art. 45, III, da Lei Orgânica do TCEMG, uma vez que foi apurado o descumprimento do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

16. Como se sabe, pelo princípio da legalidade, alicerce do Estado de Direito, os atos administrativos não podem contrariar a lei, cabendo aos órgãos e agentes da Administração Pública observar rigorosamente os preceitos do ordenamento jurídico



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

pátrio, conforme os artigos 37, II, 5º (O quê? §? Se for art. 5º, citar antes do 37.), II, e 84, IV, da CR/88.

17. A lição de Hely Lopes Meirelles é nesse sentido:

[...] as leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contém verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos.¹

18. Na mesma linha, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] **o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática.** Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.² (Grifo nosso.)

19. Em função disso, ao realizar alterações orçamentárias com a abertura de créditos adicionais (especiais ou suplementares), o gestor tem a obrigação de observar as regras dispostas sobre o assunto na CR/88 e na Lei nº 4.320, de 1964.

20. Essa exigência está inserida no contexto de que o orçamento brasileiro é atrelado aos programas de trabalho de governo derivados do planejamento orçamentário previamente aprovado pelo Poder Legislativo, conforme o art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964: “A **Lei do Orçamento conterà** a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o **programa de trabalho do Governo**, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.” (Grifo nosso.)

21. Diante disso, no decorrer da execução orçamentária, a Administração Pública deve se ater a todos os regramentos constitucionais e legais relativos à matéria, os quais têm o objetivo de evitar que a vontade popular aprovada e expressa

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 92.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

pela LOA seja descaracterizada na sua essência, com o desvirtuamento dos programas aprovados.

22. Dessa forma, o descumprimento das normas que regulamentam a execução orçamentária impede que as contas sejam aprovadas, conforme preceitua o art. 45, I, da Lei Orgânica do TCEMG.

23. No que se refere à tese de que a ausência de dano ao erário deve ensejar a aprovação das contas, entendemos que a atuação deste Tribunal não se restringe ao dano ao erário, pois compete a esta Corte combater o desrespeito às normas do ordenamento jurídico.

24. Seguimos a lição do professor José Roberto Pimenta Oliveira, que destaca o caráter autônomo das decisões dos Tribunais de Contas e a desnecessidade de configuração de lesão ao erário público para que este órgão exerça sua função de repressão à prática de ilegalidades, por meio de aplicação de sanções:

Outro mecanismo essencial para assinalar plena efetividade ao cumprimento da missão constitucional reservada ao Tribunal de Contas está na previsão constitucional explícita de regime sancionatório singular. **Nos termos do art. 71, VIII, ao Tribunal compete aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa, ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei**, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

No art. 71, VIII está a base constitucional da esfera distinta de responsabilidade dos agentes públicos, hoje disciplinada, no âmbito da União, na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. O dispositivo constitucional sinaliza que a ordem fundamental da sociedade política elevou os bens jurídicos tutelados pela atuação da Corte de Contas como elementos essenciais do regular exercício da função pública, **outorgando-lhe competência sancionatória passível de ser exercida na forma e limites do sistema constitucional, de forma autônoma. Outorga-lhe competência sancionatória como forma de assegurar a efetividade de suas decisões, daí a aplicação das sanções ser independente da configuração de lesão ao erário público.**³ (Grifo nosso.)

25. Assim, para este *Parquet*, o parecer prévio emitido, opinando pela rejeição das contas, deve ser mantido, pois o Pedido de Reexame não apresentou

³ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 110.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

documentos ou alegações que permitam sanar a ilegalidade apurada no processo de prestação de contas.

CONCLUSÃO

26. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento do presente Pedido de Reexame, por ser próprio e tempestivo, e, no mérito, pelo seu não provimento, com a consequente manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito Municipal de Felixlândia referentes ao exercício de 2012.

27. É o parecer.

Belo Horizonte, 22 de setembro de 2014.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas