



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

(Distribuição por dependência ao processo nº 834.667/2009)

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR:

1. O Ministério Público de Contas, por meio de seu membro signatário, vem perante Vossa Exa., respeitosamente, propor o presente **PEDIDO DE REEXAME**, em razão do parecer prévio pela aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Olímpio Noronha, exercício de 2009, nos termos constantes das notas taquigráficas de fls. 106/110, proferido pela Segunda Câmara desta Corte, nos autos de nº 834.667, pelas razões que se seguem.
2. Requer-se o recebimento do presente recurso, admitindo-o com efeito suspensivo, nos termos do art. 349 do Regimento Interno desta Casa, com a conseqüente submissão à Segunda Câmara, para seu regular processamento, uma vez que preenche todos os requisitos intrínsecos de admissibilidade, e, ao final, o seu total provimento.
3. Requer-se, ainda, o apensamento deste Pedido de Reexame aos autos de nº 834.667.
4. Termos em que pede deferimento.

Belo Horizonte, 27 de maio de 2011.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

RAZÕES DO PEDIDO DE REEXAME

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator:

1. A decisão recorrida, proferida em sessão do dia 31/03/2011, nos autos do Processo de nº 834.667, emitiu parecer prévio pela aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Olímpio Noronha, exercício de 2009, sob o fundamento de que as despesas autorizadas não foram executadas em sua totalidade e a despesa executada foi inferior ao total dos créditos autorizados, presumindo-se que não houve execução sem autorização legal.
2. Ocorre que o fato de ter o responsável empenhado despesas em valor inferior aos créditos autorizados não nos permite concluir terem sido observadas as disposições constitucionais e legais para a abertura dos créditos adicionais. É que, pela informação técnica, não foram excluídos do limite para abertura de créditos adicionais, relativo ao superávit financeiro do exercício anterior, os recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Municipais. Ora, permitir abertura de créditos adicionais utilizando **recursos vinculados a regime próprio de previdência social de servidores públicos** representa procedimento contrário à legislação em vigência.
3. Destarte, pleiteia o Ministério Público o reexame da respeitável decisão pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

I – Da admissibilidade do recurso

4. A Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – estabelece, em seu art. 108, que *“caberá pedido de reexame, com efeito suspensivo, em parecer prévio sobre prestação de contas do Governador ou de Prefeito, a ser apreciado pelo Colegiado que o houver proferido, devendo ser formulado uma só vez, por escrito, no prazo de 30 (trinta) dias”*.
5. A legitimação para recorrer do Ministério Público fundamenta-se no art. 99 da Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008 e no art. 499, *caput* e § 2º do Código de Processo Civil.
6. O interesse em recorrer consubstancia-se na evidenciada infringência às disposições do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, que estabelece que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
7. Além disso, inexistente fato impeditivo ao direito de recorrer e a forma prescrita em lei restou obedecida.
8. Por fim, importa ressaltar a tempestividade do presente recurso, tendo em vista o prazo de 30 (trinta) dias estabelecido no parágrafo único do art. 108 da Lei Orgânica deste Tribunal.

II – Da decisão impugnada

9. Antes de se adentrar o ponto sensível do presente recurso, faz-se imprescindível destacar a importância da instituição Ministério Público, à qual, por expressa previsão constitucional, incumbe a defesa da ordem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

jurídica e do regime democrático. No intuito de assegurar a autonomia e independência da instituição e de seus membros, o ordenamento constitucional previu uma vasta gama de funções e garantias.

10. Não se pode olvidar que a atuação ministerial no processo de controle é tida por indispensável no resguardo do interesse público. A natureza da função ministerial é de guardião ativo das leis. Cabe a ele assegurar a obediência à legislação, fazendo valer todos os direitos e garantias estabelecidos na Constituição.
11. Nesse sentido, cabe asseverar que a decisão atacada não considerou a ilegalidade quanto à abertura de créditos suplementares e especiais, sem recursos financeiros disponíveis para ocorrer as despesas, contrariando assim disposições da Carta da República de 1988 e do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.
12. Conforme se demonstrará a seguir, foram abertos, indevidamente, créditos adicionais com a utilização de **recursos vinculados a regime próprio de previdência social de servidores públicos**.
13. Conforme se depreende do documento de fl. 93, restaram **livres** da execução do orçamento do ano anterior (2008) o superávit de R\$ 272.821,21, saldo este insuficiente para suprir a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 2.259.540,21 (fl. 05).
14. Cumpre esclarecer que a efetiva execução de despesas sem recursos disponíveis é comprovada por meio de análise do Balanço Orçamentário (em anexo), que, no presente caso, apesar de demonstrar superávit na execução (receita arrecadada – despesas executadas) da ordem de R\$ 4.675.828,28, deve ser detalhado, diante da constatação de que grande parte do saldo se refere a **recursos vinculados**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

15. Nessa linha de raciocínio, podemos identificar, por meio do Quadro Comparativo do Balanço Patrimonial do Instituto Municipal de Previdência (em anexo) a receita de aplicação financeira no valor de R\$ 4.403.007,07, que deve ser excluída do superávit de recursos livres.

16. Trata-se, por conseguinte, de **recursos vinculados**, os quais estariam adstritos a investimentos do fundo previdenciário, de utilização restrita. Nesse sentido dispõe a Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, em seu art. 1º, inciso III:

“Art. 1º - (...)

(...)

III – as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;”.

17. Isso tudo permite concluir que o superávit financeiro verificado no exercício, no total de R\$ 4.675.828,28, é composto por R\$ 4.403.007,06 de recursos vinculados e R\$ 272.821,21 de recursos livres.

18. **Identifica-se, no entanto, abertura de créditos suplementares e especiais por superávit financeiro da ordem de R\$ 2.259.540,21, consoante comprovam as leis e decretos juntados às fls. 43/85.**

19. **Como o saldo do superávit de recursos livres era de R\$ 272.821,21, constata-se terem sido abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis de pelo menos R\$ 1.986.719,00, o que é inconstitucional e ilegal, em razão da inobservância do inciso V do art. 167 da**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Constituição da República de 1988 e do art. 43, da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

20. Ressalte-se que o art. 43, da Lei nº 4.320, de 1964, prescreve expressamente que serão utilizados como recursos para abertura de créditos adicionais, **desde que não comprometidos**, o superávit financeiro do exercício anterior, dentre outros.

21. Sobre o tema, assim disserta José de Ribamar Caldas Furtado:

O administrador municipal descumpriu a regra segundo a qual os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados **exclusivamente** para atender ao objeto de sua vinculação, **ainda que em exercício diverso** daquele em que ocorrer o ingresso (LRF, art. 8º, parágrafo único). Exemplo: o superávit financeiro (sobra de dinheiro não comprometido) apurado no final de um exercício (31 de dezembro de cada ano), **referente à aplicação dos recursos de determinado fundo**, não podem ser destinados no orçamento subsequente a despesas estranhas à finalidade do respectivo fundo. **(grifos nossos)**

22. O mesmo autor acrescenta que:

Na esfera penal, dar às verbas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei é a conduta típica intitulada de emprego irregular de verbas ou rendas públicas (CP, art. 315). A pena é de detenção, de 1 a 3 meses, ou multa. Nesse caso, o que se quer é proteger a regular aplicação da lei orçamentária: instrumento legal que fixa a destinação dos recursos públicos, e assegurar a correta aplicação dos recursos vinculados – por força de lei ou convênio entre as unidades da Federação – à finalidade específica.

23. Conforme se verifica à fl. 42, para o Instituto Municipal de Previdência de Olímpio Noronha foram abertos créditos adicionais com dotação de tão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

somente R\$ 32.500,00. **Assim, está evidenciado que a abertura dos créditos remanescentes, que não se destinavam a atender despesas do Instituto da Previdência, foi realizada utilizando-se indevidamente recursos previdenciários, em clara afronta ao princípio da legalidade.**

24. Neste sentido, a propósito, é o entendimento desta Corte de Contas constante da Consulta nº 809.491, respondida em 11/11/2009:

(...)

Mais especificamente, a Portaria do Ministério da Previdência Social MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, disciplina parâmetros e diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos entes públicos, inclusive dos municípios. Em seus arts. 13 a 15, a referida Portaria dispõe sobre a utilização dos recursos previdenciários, estabelecendo limites e vedações. A norma restringe a utilização dos recursos ao pagamento de benefícios previdenciários da taxa de Administração, conforme dicção do parágrafo único do art. 13, in verbis:

“Art. 13 (...)

Parágrafo único. Os recursos de que trata este artigo serão utilizados apenas para o pagamento de benefícios previdenciários e para a Taxa de Administração do respectivo regime conforme critérios estabelecidos no art. 15.

(...)

Art. 15. Para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior observando-se que:

I – será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação do seu patrimônio; (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

*III – o RPPS poderá constituir **reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, cujos valores serão utilizados para os fins a que se destina a Taxa de Administração;***

*IV – para utilizar-se da faculdade prevista no inciso III, o **percentual da Taxa de Administração deverá ser definido expressamente em texto legal;***

(...)

§ 4º. O descumprimento dos critérios fixados neste artigo para a Taxa de Administração do RPPS significará utilização indevida dos recursos previdenciários e exigirá o ressarcimento dos valores correspondentes.“ [grifos nossos]

No mesmo sentido, o Analista do Seguro Social Sr. Edson Dias Pinheiro respondeu, em 21/10/2009, a questionamento feito em meio eletrônico por técnico desta Corte:

*"(...) O superávit orçamentário- balanço orçamentário (ou superávit financeiro, apurado no balanço patrimonial: ativo financeiro menos o passivo financeiro, artigo 43/4320-64) (...) deverá ser utilizado para abertura de crédito suplementar considerando **objetivos dos regimes próprios**, ou seja, **pagamento de benefícios**. A exceção dada à afirmativa anterior refere-se somente **ao limite de gasto** (recursos da **taxa de administração**) que pode ser utilizado no exercício seguinte com a abertura de crédito suplementar para complemento das **despesas administrativas do regime próprio**.*

(...) Veja no livro dedicado aos assuntos contábeis dos regimes próprios, disponível na página do MPS no seguinte endereço, mais especificamente na página 36. http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/4_091005-183916-638.pdf" [grifos meus]

Sobre o livro acima referenciado pelo Analista do Seguro Social, julgo relevante para responder ao questionamento do Consultante o seguinte trecho (p. 38-39):

*"(...) **A parcela dos ingressos previstos, que ultrapassar as despesas fixadas, irá compor um orçamentário inicial, denominado de Reserva do RPPS, destinado a garantir desembolsos futuros do***



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

RPPS do ente respectivo. Este representará a fração de ingressos que serão recebidos sem a expectativa de realização da despesa no ano corrente, que se constituirá reserva orçamentária do exercício para suportar déficits futuros, em que as receitas previstas serão menores que as despesas em cada exercício.

O tratamento da reserva orçamentária do RPPS segue os mesmos fundamentos da reserva administrativa, ou seja, para que se torne possível seu uso ao longo dos anos, ***deverá ser observado o equilíbrio orçamentário e financeiro entre as receitas e despesas do RPPS no exercício financeiro. Também não se trata de uma reserva contábil, já que esses valores passam a constituir a carteira de investimentos dos RPPS, que acolhe os recursos previdenciários não utilizados no exercício financeiro. Caso se concretize a reserva orçamentária do RPPS (receitas previdenciárias maiores que despesas previdenciárias), a elaboração do orçamento anual deverá trazer, no rol das receitas, o resultado do financeiro "previdenciário? do exercício anterior, para justificar o suporte financeiro a uma parcela dos créditos adicionais, quando estes se fizerem necessários (despesas previdenciárias maiores que receitas previdenciárias).***

(...) O objetivo da reserva do RPPS é garantir o pagamento dos benefícios previdenciários futuros. Já a reserva administrativa tem como objetivo estruturar a unidade gestora, que deverá utilizar esses recursos ao longo dos anos, sob as mesmas condições colocadas para o uso da taxa de administração do exercício."[grifos meus]

A tais considerações sobre o regime próprio de previdência dos municípios acrescento as disposições normativas sobre a abertura de créditos suplementares. Conforme determinação expressa no art. 43 da Lei 4.320/64, são recursos para a abertura de créditos suplementares e especiais, desde que não comprometidos: a) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; b) os provenientes de excesso de arrecadação; c) os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais; e d) o produto de operações de crédito autorizadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Ainda sobre a abertura de créditos suplementares, e também sobre o remanejamento de dotações orçamentárias e sobre a utilização de recursos da seguridade social (que compreende a previdência, de acordo com o art. 194 da CF88), a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece algumas regras, em seu art. 167, dentre as quais destaco a vedação sobre a "utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos (...)" (inciso VIII).

Em síntese, a partir de uma interpretação sistemática dos dispositivos legais mencionados e do entendimento doutrinário, entendo que o saldo orçamentário da reserva do regime próprio de previdência municipal só poderá ser utilizado para a abertura de créditos adicionais suplementares se tais créditos forem destinados especificamente às despesas afetas às finalidades do regime (art. 13, parágrafo único, e art. 15, caput e inciso III, da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008), bem como às suas despesas administrativas, observados os limites e vedações legais.

É necessário acrescentar, ainda, que a LRF determina a obrigatoriedade de apresentação das receitas e despesas previdenciárias em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos (art. 50, IV), bem como estabelece a imperatividade do equilíbrio atuarial e financeiro do regime próprio de previdência social (art. 69), princípio também previsto nos atos normativos específicos sobre regime próprio de previdência social.

25. Em face dessas considerações, está demonstrado que a Administração Municipal assumiu compromissos para os quais não tinha cobertura financeira necessária, uma vez que os recursos existentes tinham destinação específica, não podendo, pois, atender às despesas a serem amparadas pelos créditos adicionais autorizados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

III – Do pedido

26. Ante o exposto, o Ministério Público de Contas requer o conhecimento do presente Pedido de Reexame e, no mérito, o seu provimento, para que sejam reexaminadas as contas do Município do exercício de 2009 para, após acatados os argumentos acima expedidos, reconhecê-las em desconformidade com a Constituição da República e legislação infraconstitucional, e, assim, via de consequência, expedir parecer técnico pela sua rejeição, nos termos do art. 45, III da Lei Complementar nº 102, de 2008.

Belo Horizonte, 27 de maio de 2011.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas