



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges**

**Prestação de Contas Municipal nº 709978 / 2005**

Município: Divisa Alegre

Apensos: 724680

Excelentíssimo Senhor Relator,

Tratam os autos de PCM do município de Divisa Alegre, exercício de 2005, já tendo o Ministério Público de Contas elaborado o parecer de f. 66/71.

O parecer retromencionado opinou pela rejeição das contas, tendo em vista o descumprimento dos seguintes itens: não atendimento ao mínimo determinado constitucionalmente na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; art. 43 da Lei 4.320/64 e art. 29-A, I, da CF/88.

Com fulcro na Decisão Normativa n.02/2009 do TCE-MG, o relator determinou, às f. 72/74, a reabertura do contraditório e o apensamento dos autos da inspeção n.724680, observada a devida compensação.

Oportunizada a defesa, o interessado manifestou-se às f.84/94, procedendo-se ao reexame técnico às f. 96/110.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges**

Retornam os autos para parecer ministerial, conforme determinado à f. 74.

A unidade técnica resumiu, em seu reexame de f. 96/101, as irregularidades que persistem: índices apurados *in loco* na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações serviços públicos de saúde, de 23,63% e 13,90%, respectivamente; abertura de créditos suplementares/ especiais sem recursos disponíveis, contrariando o art. 43 da Lei 4.320/64 e repasse efetuado à Câmara Municipal, em montante superior àquele fixado no inciso I do art.29-A da Constituição Federal.

No que toca ao apontamento relativo ao repasse efetuado à Câmara Municipal, que *“não obedeceu ao limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25/2000, não atendendo o parágrafo 2º, inciso I do dispositivo legal citado”* (f.100), neste caso concreto, verifica-se que a contribuição ao FUNDEF/FUNDEB foi incluída na base de cálculo para o referido repasse.

Conforme dispõe o Enunciado n. 102 das Súmulas-TCE/MG, a contribuição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF –, instituído pela Lei 9.424/96 e sucedido pelo FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –, bem como as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios, incluída a complementação da União, a qualquer título, não integram a base de cálculo do repasse de recursos ao Poder Legislativo municipal.

Confirmam-se os termos do Enunciado n. 102 das Súmulas-TCE/MG:

**“A contribuição ao FUNDEF e ao FUNDEB, bem como as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios, incluída a complementação da União, a qualquer título, não integram a base de cálculo a que se refere o**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

**art. 29-A da Constituição Federal/88 para o fim de repasse de recursos à Câmara Municipal.** (Revisada no “MG” de 16/04/08 – pág. 43 – mantida no “MG” de 26/11/08 – pág. 72).

Entretanto, conquanto a questão, atualmente, esteja pacificada no âmbito desta Corte de Contas, no período de 2000 a 2006, houve divergência no âmbito desta Corte de Contas, quanto a serem computados ou não os recursos relativos a referido Fundo na receita base para fins de cálculo do repasse ao Poder Legislativo municipal.

A controvérsia foi dirimida somente a partir do incidente de uniformização de jurisprudência n. 685116, decidido em 06/04/2005, e a posterior edição da Súmula n.102, em 01/02/2006.

Desta forma, até a pacificação do entendimento, não é razoável a exigência ao gestor municipal, para a adoção deste ou daquele procedimento, já que, no período em questão, repise-se, as orientações mostravam-se divergentes.

Nesse sentido, o voto proferido em 28/10/2010, em sessão da 2ª Câmara deste TCE/MG, nos autos n. 710537, referentes à prestação de contas do Município de Nova Módica, do exercício de 2005, em que se decidiu pela aprovação das contas anuais prestadas pelo prefeito, desconsiderando-se o apontamento técnico acerca do repasse a maior de recursos ao Legislativo Municipal, visto que a orientação desta Corte apenas se consolidou a partir do incidente de uniformização de jurisprudência supracitado. Assim dispôs o Auditor-relator Gilberto Diniz:

“Proponho a emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas anuais** (...).

No presente caso, desconsiderarei o apontamento técnico acerca do repasse a maior de recursos ao Legislativo Municipal, que excluiu da receita base de cálculo, para apuração do valor a ser repassado a esse Poder, a parcela retida para a formação do FUNDEF. É que a orientação desta Corte sobre tal exclusão somente se pacificou em 6/4/05, com o julgamento do Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 685.116, cuja decisão deu origem à Súmula 102, de 1º/2/06, revisada e publicada no Diário Oficial em 16/4/08.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

A meu ver, não se afigura coerente, ou mesmo razoável, hoje, e com esse fundamento, rejeitar as contas do gestor municipal sob apreciação, porquanto o próprio Tribunal, no exercício financeiro de 2005, não tinha orientação uniforme acerca da matéria, o que somente veio a ocorrer com o julgamento do mencionado incidente de uniformização e, por conseguinte, com a edição da aludida Súmula. Registro que igual entendimento foi aprovado, à unanimidade, pelo Tribunal Pleno no julgamento do Pedido de Reexame nº 768.754, na Sessão do dia 24/3/10." (Prestação de Contas nº 710537, Relator Auditor Gilberto Diniz, 28/10/2010).

Pelo exposto, no caso ora analisado, deve ser consignada como base de cálculo do limite de repasse ao Poder Legislativo municipal, previsto no art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25/2000, a receita obtida antes de realizar-se a dedução da contribuição ao FUNDEF/FUNDEB (f. 31/33), considerando-se, assim, nos presentes autos, regular o repasse à Câmara Municipal.

A unidade técnica indicou, ainda, que "*o Município procedeu à abertura de créditos suplementares/especiais, no valor de R\$481.330,47 sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4320/64.*" (f.06/08 e f. 98/99).

Verifica-se, todavia, que a despesa empenhada foi inferior aos créditos autorizados. (f. 06 e f. 99).

Melhor analisando a questão relativa à abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis, apontada pela unidade técnica como irregular por violação ao art. 43 da Lei n. 4.320/64, cumpre transcrever o disposto no *caput* de referido dispositivo legal: "*Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.*"

Referido artigo, contudo, se trata de norma conceitual, ou seja, dispõe que a abertura de referidos créditos adicionais depende da existência de recursos disponíveis. E é conceitual porque, se não há recursos disponíveis, a tão só abertura dos créditos sem recursos significará, na prática, que estes não poderão ser executados, conforme, inclusive, se verifica no caso concreto, 709978, 724680 CH



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

na presente prestação de contas: o montante de recursos recebidos foi superior à despesa empenhada. (f. 06 e f. 99).

Assim, melhor estudando a questão e após acompanhar decisões emanadas da 2ª Câmara desta Corte, conforme precedentes colacionados a seguir, passo a ter novo entendimento jurídico acerca desse dispositivo específico, tendo em vista os fundamentos a seguir expendidos.

Isso porque, em tese, a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis traria, em si, uma impossibilidade lógica, pois, se não há disponibilidade financeira, não há o que gastar.

É importante verificar que a norma emanada do art. 43, acima transcrito, atua no âmbito abstrato da lei; conceitualmente, tal artigo realiza uma situação de dependência entre a “existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa” e “abertura dos créditos suplementares”.

É uma disposição legal conceitual (realiza uma premissa), não se subsumindo a um determinado caso concreto; como o é a norma do art. 42 da Lei em tela.

Se, assim, se verifica equivocadamente a existência de créditos suplementares, conseguindo ou não a autorização legislativa, não terão como executá-los (isto é, gastá-los). *É por isso que, muitas vezes a despeito da autorização legislativa, não há o empenho da despesa, não há o gasto.*

É possível, contudo, contrariar os art. 42 e 43 da Lei n. 4.320/1964, ao mesmo tempo, ou somente o art. 42, com o seguinte teor: “Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.”

Não haveria como, portanto, se contrariar o art. 43 (somente ele) da referida Lei, a despeito do apontamento do órgão técnico.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

É de se ressaltar, contudo, que o órgão técnico examina as contas sem ter acesso à base de dados *in loco*, assim como o Ministério Público junto ao Tribunal também não ter acesso à base de dados relativa à prestação de contas ora em análise, levando-se em consideração, assim, os dados apresentados via Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo/SIACE, sistema normatizado pelo TCE/MG.

Assim, no que toca à execução orçamentária, se não houve empenho, não houve gasto, e, portanto, não tendo havido apontamento técnico de dano ao erário ou desequilíbrio financeiro, ou motivação que ensejasse conclusão diversa, não subsiste razão para o *“descumprimento do art. 43 ensejar a rejeição das contas”* de um ordenador de despesas (Cf. precedente, Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 835250, 2ª Câmara, sessão de 04.11.2010, Relator Auditor Gilberto Diniz).

Deve, isso sim, ensejar sua aprovação, com as devidas ressalvas à inobservância das disposições, pelo ente, dos art. 4º e 5º da LRF.

A seguir, os precedentes retromencionados.

Nos autos da Prestação de Contas Municipal n. 729530, foi emitido parecer prévio pela aprovação das contas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Ponte Nova, exercício de 2006, pois embora se tenha apontado

“a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, “os créditos autorizados atingiram o montante de R\$65.569.339,38 e as despesas empenhadas o montante de R\$61.957.515,10. Observa-se que não ocorreram despesas excedentes ao valor dos créditos disponíveis autorizados.

Nesse contexto, ***deixo de considerar irregular a utilização dos créditos adicionais, pois não ultrapassou o valor dos créditos autorizados em lei, porém, recomendo ao gestor para que nos próximos exercícios proceda à abertura e utilização dos créditos com estrita observância aos ditames legais.***” (2ª Câmara, sessão de 30.09.2010, Relator Conselheiro Eduardo Carone).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges**

Dessa forma, embora haja irregularidade, trata-se de falha formal, e a tão só violação ao art. 43 não pode implicar na rejeição das contas, mas em sua aprovação com ressalva.

Como bem esposado pelo relator nos autos da Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 835678, apesar de “aparentar impropriedade contábil-financeira sem qualquer impacto na gestão, o fato deve ser evitado, sobretudo pela possibilidade, ainda que eventual, de evocar dúvida na interpretação da execução orçamentária” (2ª Câmara, sessão de 14.10.2010, Relator Auditor Hamilton Coelho).

No que tange ao restante do escopo a ser analisado nos processos de prestação de contas, nos termos do art. 1º, incisos I a IV da Ordem de Serviço nº07/2010 deste Tribunal, verifica-se no reexame, f.96/97, que foram mantidas as conclusões técnicas relativas aos percentuais apurados “in loco” (autos n.724680) na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, de 23,63% e 13,90%, respectivamente, da receita base de cálculo, não cumprindo, pois, os índices constitucionais mínimos estabelecidos no art. 212 da CF/88 e art.77, inciso III, do ADCT da CF/88.

Ressalte-se, por fim, que foi assegurado ao prestador das contas o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos presentes autos e no processo administrativo n. 724680 (1.261/ 1.321 daqueles), observando-se, portanto, o devido processo legal.

Assim, diante dos princípios da eficiência e da economicidade e da racionalização administrativa, embasadores da análise das PCMs pelo TCE/MG e pelo Ministério Público de Contas, conforme atos normativos em vigor, que o Prefeito em referência não cumpriu todas as disposições constitucionais e legais acerca da gestão dos recursos financeiros do Município.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges**

Em face de todo o exposto e diante dos novos elementos considerados nos autos, tendo em vista que as contas ora examinadas estão em desacordo com os normativos legais e constitucionais que regulamentam a matéria, o Ministério Público, com base no art. 42 da Lei Orgânica desta Corte, opina pela emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas ora examinadas.

É o parecer.

Belo Horizonte, de agosto de 2011.

Maria Cecília Borges  
Procuradora do Ministério Público / TCE-MG