



## **REEXAME DO PROCESSO DE AUDITORIA REALIZADA EM ITABIRITO**

**PROCESSO:** 951424  
**NATUREZA:** Auditoria de Conformidade  
**ENTIDADE:** Prefeitura Municipal de Itabirito  
**RESPONSÁVEIS:** Prefeito Municipal e Outros  
**PERÍODO ABRANGIDO PELA FISCALIZAÇÃO:** exercício de 2013.

Os presentes autos versam sobre auditoria de conformidade realizada no Município de Itabirito com o objetivo de verificar o recebimento e a devida aplicação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, por determinação do Exmo. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, relator no processo de prestação de contas anual do Governador do Estado Antônio Augusto Junho Anastasia, relativa ao exercício financeiro de 2011.

Em seu relatório, a equipe de auditoria apontou a ocorrência de diversas irregularidades envolvendo os recursos da CFEM.

Diante disto, o Exmo. Conselheiro Relator José Alves Viana determinou, fl. 40/41, nos termos do §1º do art. 151 do RITCEMG, a citação dos responsáveis para que apresentassem defesa quanto às irregularidades apontadas nos autos, a saber:

- Alexander Silva Salvador, Prefeito Municipal;
- Maurício Fernando Oliveira de Miranda, Controlador Interno;
- Alessandro Rohlf Massaini, Secretário Municipal de Esportes e Lazer;
- Antônio Neto Avelar, Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*

- Artidório Pereira Senem, Secretário Municipal de Segurança e Trânsito;
- Carmem Lúcia Santiago de Miranda, Secretária Municipal de Comunicação Social;
- João Batista dos Reis Alves, Assessor Jurídico;
- Jussara do Carmo Vieira, Assistente Social;
- Lúcio Flávio Rodrigues, Secretário Municipal de Obras e Serviços;
- Marília de Toledo, Secretária Municipal de Fazenda;
- Octávio João Silva Baeta Júnior, Secretário Municipal de Obras e Serviços;
- Sanders Jones de Assis, Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- Sebastião Antônio da Silva, Chefe de Gabinete;
- Ubiraney de Figueiredo Silva, Secretário Municipal de Cultura e Turismo;
- Valdir José de Moraes, Secretário Municipal de Administração.

Os defendentes, devidamente citados, conforme ofícios e termos de juntada de “AR’s, fls. 42 a 71, apresentaram, em conjunto, defesas e procederam à juntada de documentos, fls. 72/94.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal**

Em seguida o processo retornou à 2ª CFM para que se procedesse ao reexame, nos termos do despacho de fl. 96 dos autos.

**É o relatório.**

**I – MANIFESTAÇÕES APRESENTADAS:**

**I.1 – Exmo. Prefeito Municipal, Sr. Alexander Silva Salvador de Oliveira e dos demais responsáveis citados, a respeito dos achados e propostas de encaminhamento da Auditoria.**

**I. Síntese dos Fatos, fl. 74 a 78:**

Os defendentes, representados pela Dra. Mariane de Oliveira Braga Santos, Assessora Jurídica Consultiva da Prefeitura Municipal de Itabirito, instrumento de mandato, fl. 91 a 94, mencionaram que a Auditoria de Conformidade na Prefeitura Municipal, relativa ao Exercício Financeiro de 2013, com o objetivo de verificar o recebimento e a devida aplicação dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM, teve como motivação a conclusão da análise da Prestação de Contas do Estado de Minas Gerais, do Exercício de 2011, Processo nº 872207, da lavra do Relator Exmo. Conselheiro Cláudio Couto Terra. Em seguida, transcreveram a recomendação contida naquele processo que deu origem às auditorias (de conformidade e operacional) para a verificação da devida aplicação dos recursos da CFEM.

Por fim, mencionaram as ocorrências apontadas no Relatório Técnico: pagamento de dívidas no montante de R\$1.123.523,57; pagamento de despesas correntes, no valor de R\$11.750.953,76; e concessão



de benefícios a servidores no montante de R\$4.436.548,59, caracterizando pagamentos de salários indiretos.

## **II. Do Mérito**

A defesa traçou um breve histórico normativo sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), a partir da Constituição Federal de 1988, que em seu art. 20, inciso IX, dispõe sobre o direito de propriedade da União sobre os recursos minerais, assegurando aos entes políticos direitos de participação na exploração dos recursos minerais em seus territórios; da edição da Lei n. 7.990/1989, que, em atendimento ao disposto na Constituição, instituiu a denominada Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM; e, a Lei n. 8.001/1990, que definiu os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei n. 7.990/1989, regulamentada pelo Decreto n. 1/1991.

Nesse sentido, afirmou, que, na forma de utilização da receita oriunda da CFEM pelo Município, existe uma lacuna normativa, tanto na Lei como no decreto regulamentador, de como e em quais despesas podem ser gastos os recursos provenientes da compensação.

Concluiu que os referidos atos normativos se limitam a dispor as vedações da aplicação dos recursos, e ainda assim, com tamanha imprecisão normativa.

Oportunidade em que questionou se as despesas incorridas pela Administração Municipal com os recursos da CFEM seriam ilegais ou, se ofenderam a Lei?

A seguir, a defesa tratou dos fatos apontados no Relatório de Auditoria de forma genérica, sem especificar algumas das questões tratadas no relatório. Conforme se demonstra a seguir.

### **2.1 -“Da ausência de vinculação da Receita proveniente da CFEM”**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*

A defesa, com base no “breve histórico normativo” traçado no item “II. Do Mérito”, registrou “que nos precitados normativos inexistem de forma explícita e detalhada quais as despesas possíveis de se utilizar os recursos da compensação, mas ao revés indicou-se, mesmo assim sem detalhamento também, as vedações” do art. 8º, da Lei 7.990/1989 e do art. 26, do Decreto n.01/1991, fl. 78/79.

Afirmou, fl. 79, que “além de inúmeras outras discussões doutrinárias acerca do instituto da CFEM, como exemplificadamente sua natureza jurídica, mas irrelevantes ao deslinde da questão em tela,” o Município posicionou-se “diante de duas vertentes imprescindíveis: a ausência de vinculação legal da receita oriunda da CFEM e a dubiedade da interpretação das vedações de sua aplicação apostas na legislação em regência da matéria.”

Argumentou, fl. 79/80, que “não existe norma cogente que obrigue a vinculação da receita da CFEM”, posto que, “a legislação de regência não dispõe sobre a vinculação direta ou indireta dos recursos arrecadados a título de CFEM.”

Aduziu, fl. 80, que “embora louvável a discussão aposta do relatório quanto à suposta finalidade de criação da CFEM voltada a desenvolvimento sustentável (...), finalidade esta nunca desconsiderada pelo Município, quando da formulação de suas políticas públicas, há de se ressaltar que, como já destacado pelo mestre e doutor em Direito Administrativo Prof. Edmur Ferreira de Faria “o princípio da legalidade não será ferido se, no caso concreto, não existir norma escrita que se amolde à espécie”.”

A defesa mencionou, fl. 80/81, que, “muito embora reconhecendo a ausência de comando normativo que determine onde e como os recursos deverão ser aplicados, o embasamento da r. Equipe de auditoria para concluir em suposta ilegalidade, nesse ponto, fundou-se em orientações preconizadas na Instrução Normativa n. 6 de 09/06/2000 do DNPM e nos incisos I a V do art. 1º da Resolução CONAMA n. 001/1986”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*

Aduziu, fl. 81, que tal entendimento é equivocado, como salientou o renomado professor Ives Gandra da Silva Martins, em seu parecer intitulado “Natureza Jurídica da CFEM – Inteligência das Leis 7990/89 e 8001/90 – Ilegalidade da Instrução Normativa Nº 6/2000 – Princípios da Irretroatividade e da Indelegabilidade do Poder de Legislar”, em relação à ilegalidade da precitada Instrução Normativa Nº 6/2000:

*“Trata-se, portanto, de clara e manifesta ilegalidade, por ter, o ato normativo hierarquicamente inferior, suprimido disposições constantes das leis e do decreto regulamentador. Admitir a legalidade desse ato seria subverter, por inteiro, a hierarquia legal, fazendo uma disposição emanada de autoridade subalterna, como é a instrução normativa, prevalecer sobre o decreto presidencial, as leis e a Constituição!!! Não há, pois, como aceitar tal aferimento à ordem jurídica.”*

Alegou, fl. 82, que:

*In casu*, cogitar que poder-se-ia vincular a utilização da receita da CFEM com base em considerações apostas em Instrução normativa, implicaria em aceitar a extrapolação dos limites de tais normas e desrespeitar todo nosso ordenamento jurídico.

Dessa forma, entendeu que “aliado ao fato que inexistente em qualquer normativo delimitando quais as despesas possíveis e aceitáveis correlacionadas à CFEM, se afasta, com o devido respeito, a assertiva absoluta que uma determinada despesa estaria ilegal.”

Outra questão apontada pela defesa, a Instrução Normativa TCEMG n. 05/2011, que dispõe sobre “a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal”, determinando que:

*Art. 1º - Os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta dos Municípios adotarão, para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal, os*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal**

*códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos previstos, respectivamente, nos Anexos I, II e III desta Instrução.*

*Parágrafo único. Os códigos previstos no caput deste artigo deverão ser observados quando da elaboração da proposta orçamentária para o exercício financeiro de 2012.*

Esclareceu que “a referida instrução criou as fontes e destinação de recursos, bem como as tabelas de receitas e despesas do SICOM.”

A defesa, em síntese, salientou, fl. 83, que a fonte “100” representa os recursos ordinários, não vinculados, de livre aplicação. Nas palavras do TCEMG:

Recursos que não estão vinculados a nenhum órgão ou programação e que **estão disponíveis para livre aplicação**. As demais fontes de recursos são vinculadas, ou seja, de destinação específica e sem a liberdade da fonte “100”. A última versão das tabelas do SICOM, conforme publicação das naturezas de Receitas Compatibilizadas com as Fontes de recursos, atualizada em janeiro de 2014, assim define a CFEM:

Código: 1721.22.20

Descrição: Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais

Totalizadora: Não

Recurso: 100, Recursos Ordinários, não vinculado, **de livre aplicação**.

É, em síntese, a defesa apresentada no item em tela.

**Análise:**

Inicialmente, destaca-se que as auditorias de conformidade com o objetivo de verificar o recebimento e a devida aplicação dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM tiveram origem no Processo de Prestação de Contas do Executivo Estadual, do exercício de 2011, como foi mencionado no Relatório de Auditoria.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*

A defesa alegou ausência de vinculação legal da receita da CFEM e dubiedade da interpretação das vedações de sua aplicação o que não procede, pois, o Município, sendo um ente da federação, sujeita-se às disposições contidas na Constituição da República Federativa do Brasil.

A Lei n. 7990/1989, com alterações da Lei n. 8001/1990, no art. 8º, veda o uso dos recursos da compensação financeira pela exploração mineral no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal e excepciona o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e a capitalização de fundos de previdência.

O fato de não existir na legislação “norma cogente” dispondo sobre a vinculação dos **recursos arrecadados** a título de CFEM, conforme alegado pela defesa, não permite que a aplicação dos recursos ocorra livre de quaisquer amarras legais.

Inicialmente, é necessário esclarecer que a CFEM é uma compensação financeira pela exploração do patrimônio público, não tem natureza jurídica de tributo e tampouco submete-se às disposições do Código Tributário Nacional (CTN). Os recursos são repassados pela União ao ente da federação, em razão da exploração do patrimônio que a ela pertence.

Esse é o entendimento dos tribunais superiores sobre o assunto, conforme se transcreve:

- Voto do Exmo. Sr. Ministro Herman Benjamin no Recurso Especial Nº 255.070 – CE: *a CFEM é receita originária, decorrente da exploração direta do patrimônio público. Não tem natureza tributária, portanto.*
- Entendimento do Ministro César Peluso, no Recurso Extraordinário n.º 346.444, julgado em 18/08/2006: *a compensação financeira em questão consubstancia-se em típica receita patrimonial originária do Estado, decorrente do ressarcimento pela exploração dos recursos minerais do*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal**

*seu território, não possuindo natureza jurídica tributária (...)*(grifo nosso).

A “inexistência de norma cogente” dispendo sobre a utilização dos recursos da CFEM, não significa que os recursos possam ser usados em despesas que não se coadunam com a finalidade de criação da compensação financeira. Primeiramente, o seu uso requer a observação dos princípios dispostos no art. 37 da Constituição da República, aos quais a Administração Pública submetete-se: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outros deles emanados.

Segundo José Cretella Júnior, “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais típicas que condicionam toadas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência.” (Citado por Maria Sylvania Zanella Di Pietro, em Direito Administrativo, 21ª edição, 2007, p.61)

Além dos princípios mencionados, acrescenta-se o da Razoabilidade ou da Proporcionalidade, a respeito do qual a referida autora assim discorre:

Embora a Lei n. 9782/1999 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, “o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige **proporcionalidade** entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar”.

Os princípios constitucionais da Administração Pública norteiam a utilização dos recursos da compensação financeira de modo a atender, com eficiência o interesse da comunidade que, no caso da mineração, sofre, efetivamente, com os impactos perversos da atividade e, ao final desta, sofrerá com a falta de possibilidades econômicas para sobrevivência do Município.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*

Acrescente-se que o Município tem competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” (inciso I, art. 30 da Constituição da República), ou seja, assuntos que entender ser de interesse da comunidade.

Assim, em se tratando de recursos da CFEM, o Município, ao realizar seu plano de investimento, tendo como meta o desenvolvimento sustentável e a garantia do “*direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida...*”, previsto no art. 225 da Carta Federal, deve-se nortear, inicialmente, pelos princípios constitucionais mencionados, para atender o interesse público da comunidade envolvida, que é o fim que a Administração tem que alcançar.

Para Diógenes Gasparini, “o afastamento da Administração Pública da finalidade de interesse público denomina-se desvio de finalidade” (Direito Administrativo, 17ª ed., São Paulo, Saraiva, 2012, p. 68/69).

Quanto à questão da continuidade do desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineradores foi tratada na Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, no art. 253, que assim dispõe:

*O Estado assistirá, de modo especial, o Município que se desenvolva em torno de atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico.*

Ou seja, a Constituição Mineira também aponta para a necessidade de se implementar o desenvolvimento econômico sustentável, como garantia da sobrevivência do município envolvido com a exploração mineral.

Quanto à Instrução Normativa n. 06 de 09/06/2000, do Departamento Nacional de Produção Mineral (órgão fiscalizador da arrecadação financeira da compensação financeira pela exploração de recursos minerais, dentre outras atribuições), cuja **legalidade foi reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça na decisão do REsp 756.530/DF**, de 12 de junho de 2007, ressalta, também, a questão do desenvolvimento sustentável, a preocupação com a



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal**

continuidade do município minerador, dentre outras, com fundamento na Constituição da República de 1988, e na legislação pertinente, preconiza, em suas considerações que:

*[...] o desenvolvimento sustentável impõe critérios de avaliação do setor mineral que transcendem à mera contabilidade econômica dos fluxos de oferta e demanda de bens minerais, especialmente no tocante a geração de benefícios permanentes ou de longo prazo, que atendam, inclusive, a responsabilidade pelo bem-estar das gerações futuras;*

*[...] o caráter finito das reservas minerais e a inexorável exaustão decorrente de seu aproveitamento apontam para a necessidade de usar parte da CFEM gerada, no suporte ao desenvolvimento de outras atividades econômicas;*

*[...] esse reinvestimento é mais premente nos municípios onde se situam as minas, pois estes, em algum momento, arcarão com as consequências do fim da atividade.*

Vale dizer que a Instrução em tela, constitui, também, um norte para as aplicações da receita da CFEM.

Some-se à legislação mencionada, o entendimento do TCEM, Órgão fiscalizador da receita em questão recebida pelo Município (no caso), por força do art. 31 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; art. 76 da Constituição Estadual de 1989; e, os art. 1º e 2º da Lei Complementar n. 102 de 17/01/2008.

- Na consulta de n. 838.756, de 14/09/2011, o Exmo. Conselheiro Cláudio Terrão, respondeu de forma positiva que:

*[...] as receitas recebidas a título de compensação financeira advindas do Fundo Especial de Royalties/Petróleo podem ser aplicadas em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento de água, recuperação e proteção ao meio ambiente e saneamento básico, nos termos suscitados pelo*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal**

*consulente, uma vez que o ordenamento jurídico veda sua utilização apenas no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, observadas as exceções previstas no art. 8º da Lei nº 7.990/89.*

- No Parecer sobre as Contas do Governo do Estado do exercício de 2013, Processo n. 912324, o Exmo. Conselheiro José Alves Viana afirma *ipsis literis*:

*Não há dúvida de que as receitas advindas da CFEM deverão ser aplicadas em projetos que, direta ou indiretamente, revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria de infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e da educação. Esse é o próprio objetivo de sua criação, sendo inadmissível a desvirtuação de sua utilização. (gn)*

Acrescente-se, ainda, que nos pareceres, sobre as contas do Governo Estadual, dos exercícios de 2011 e 2012, este Tribunal também se manifestou para que houvesse uma **“correta aplicação dos recursos da compensação financeira no sentido de fazer cumprir sua destinação e garantir a independência do local de exploração do recurso natural”**.

Em suma, não se pode ignorar toda a legislação mencionada para o alcance do interesse da comunidade envolvida pela exploração da atividade minerária, pois é ela que arcará com o fim desta atividade.

As despesas apontadas como irregulares foram aquelas relacionadas com o custeio da **atividade administrativa**, no montante de **R\$11.750.593,76** realizadas com manutenção da frota municipal; aquisição de combustíveis; locação de imóveis; pagamento de contas telefônicas, de energia elétrica e água; prestação de serviços e aquisições de materiais para atender às necessidades das secretarias municipais; despesas com publicidade dos atos da Administração Municipal, despesas com festividades, etc., da Prefeitura e de suas secretarias são classificadas, de acordo com a Lei n. 4.320/1964,



como despesas de custeio, não podendo ser consideradas despesas de investimentos (obras de geração: de energia, de pavimentação de ruas e avenidas, de abastecimento de água, recuperação e proteção do meio ambiente, de saneamento básico, construção de escolas, de hospitais etc.). Despesas que devem ser pagas com receitas de outras fontes, que não receita da CFEM.

Em síntese, a legislação mencionada estabelece restrições e norteia a utilização dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração Mineral em obras de infraestrutura (saneamento, pavimentação de ruas etc.); saúde; educação e em projetos que visem a diversificação da economia, na garantia da sustentabilidade econômica do Município e que beneficiem a comunidade local.

Assim, não são válidas as justificativas da defesa de que inexistente disposição constitucional e que não se pode vincular a utilização da receita da CFEM com base em considerações apostas em Instrução Normativa e de que estes recursos estão disponíveis para livre aplicação.

### **Conclusão:**

Diante das constatações e fatos apontados no Relatório de Auditoria, bem como neste reexame, as alegações apresentadas quanto à livre utilização dos recursos da CFEM, sem vinculação a planos que promovam o desenvolvimento sustentável do Município não procedem.

### **2.2 -“Das vedações da aplicação da Recita da CFEM – Dubiedade de Interpretação”**

Nas manifestações apresentadas, fl. 83a 87, a defesa reafirmou que “é patente a imprecisão dos normativos a permitir a conclusão cartesiana da absoluta



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal**

legalidade e principalmente da ilegalidade”. Quanto ao pagamento de dívidas, justificou que “o art. 37, da Lei 4.320/64 refere-se às despesas de exercícios anteriores, podendo incluir ainda os restos a pagar e que por definição do art. 92, inciso I, da mesma lei (4.320/64) compõe a dívida flutuante”.

Acrescentou a defesa que nos termos do art. 29, I, da Lei Complementar 101/00 - LRF, “utilizando aquele conceito de dívida, o citado pagamento está excluído”.

Por fim, a defesa comentou o fato apontado no relatório de auditoria, ilegalidade na utilização dos recursos da CFEM em benefícios a servidores, em contrariedade ao disposto na Lei n. 7990/1989 e alterações, por caracterizar aplicação dos recursos no quadro permanente de pessoal.

Acrescentou que “a interpretação mais literal do dispositivo nos leva a concluir que **quadro permanente** seria o pagamento de despesas de pessoal de servidores efetivos”.

Alegou que “fora apontado como irregular contratação de prestação de serviços de implantação, disponibilização, administração e emissão de cartões de cesta básica e aquisição de cesta básica”.

Esclareceu que “o benefício retrocitado é autorizado pela Lei Municipal nº 2917, de 29 de maio de 2013, destinado ao fornecimento de auxílio cesta básica mensal, sem vantagens adquiridas, para os servidores que estiverem dentro de faixas salariais”.

Afirmou tratar-se de “benefício de nítido caráter assistencial, estendido tão somente aqueles que enquadrarem-se em faixas salariais estabelecidas em lei, não se tratando, pois, a espécie de verba remuneratória”.

Concluiu a defesa que “os recursos foram aplicados no interesse público e direcionados para diversas atividades fim da Administração Municipal, não havendo desvio de finalidade ou aplicação pelo simples fato que inexistia determinação expressa e detalhada da alocação dos recursos provenientes da CFEM.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*

Por fim, continuou a defesa a justificar que “não se pode perder de vista a aplicação do princípio da legalidade, ainda mais quando se analisa a questão sob o enfoque da regular aplicação de recursos públicos”.

**Análise:**

**- Quanto ao pagamento de dívidas.**

A alegação quanto à inexistência de determinação expressa e detalhada para a alocação dos recursos provenientes da CFEM, já foi debatida no item anterior, onde se demonstrou que a aplicação desses recursos não pode ocorrer de forma livre, conforme argumenta a defesa.

Quanto ao pagamento de dívida, a defesa abordou a questão de maneira genérica, discorrendo apenas sobre a “imprecisão normativa”, o que seria considerado dívida e, ao final, entendendo que, nos termos do art. 29, I da lei Complementar n. 101/00, o citado pagamento de dívida seria excluído.

O valor apurado no PTA 01, Anexo 001 ao Processo de Auditoria, no montante de **R\$1.123.523,57** compreendeu: o **pagamento de juros e multa de parcela vencida de Termo de Compromisso de compensação ambiental; processo judicial em ação de despejo por falta de pagamento; de indenização em processo de desapropriação**, dentre outros. Na análise realizada no reexame, procedeu-se por item apontado, conforme abaixo:

➤ **Pagamento de juros e multa a favor do Instituto Estadual de Florestas**, referentes às parcelas da DAE vencidas do termo de compromisso de compensação ambiental, no montante de **R\$1.616,65**, caracteriza **dívida**, de acordo com o disposto no inciso I, § 1º, do art. 8º, da Lei n. 7.990/1989 não é permitido o pagamento com os recursos da compensação – CFEM. Confirmou-se como dívida por se tratar despesa de juros e multa, resultante de atraso de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*

pagamento de compromissos da Municipalidade, e ainda, pelo fato de ser despesa realizada no exercício de 2013, não inscritas em Restos a Pagar em 2013 e paga em 2014, contrariando os art. 36 e 37 da Lei n.4320/1964.

Assim, não procede a alegação do defendente por se tratar de dívida.

➤ **Pagamento da Nota de Empenho n. 1606, referente a prestação de serviço de impressão de carnê de IPTU do ano de 2012**, conforme nota fiscal n. 2012/970 emitida em **29/05/2012**, não quitado pela gestão anterior, no valor de **R\$6.319,20, pago em março de 2013**, a favor da empresa **VP Impressos Laser Ltda.**

De acordo com informação da Sra. Secretária da Fazenda “foi emitido um empenho em 30/01/2012 para a referida despesa e em 26/11/2012 foi feita **anulação pela não liquidação** e para encerramento do exercício”.

O fato contraria os art. 36 e 37 da Lei n.4320/1964, configurando-se em pagamento de dívida do Município, em desacordo com o art. 8º da Lei n. 7.990/1989.

Assim, não procede a alegação do defendente, trata-se de dívida.

➤ **O pagamento da despesa referente ao processo judicial n.0319.13.000.733-3**, ocorreu parte em 2013 e parte em exercício de 2014, no montante de apontado de **R\$210.000,00**, referente indenização resultante de acordo judicial homologado pelo juízo para solução de ação proposta. Em 12 de julho de 2013, a **Paróquia da Nossa Senhora da Boa Viagem de Itabirito** moveu **ação de despejo em face do Município, por falta de pagamento de aluguéis** do imóvel de sua propriedade, **vencidos desde 03/01/2012**, no valor de R\$258.198,60, acrescido de atualização monetária.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal**

De acordo com o memorando n. 241/2013 de 02/10/2013, a PROJUR - Assessoria Jurídica Contenciosa do Departamento Jurídico Contencioso da Prefeitura, em razão do acordo judicial realizado, solicitou o pagamento da indenização devida de R\$210.000,00, visto que o “acordo mostrou consideravelmente vantajoso para a Administração Municipal uma vez que o valor histórico, cobrado originalmente, era de R\$258.198,60”, conforme Mídia DVD fl. 02 e 03 do Anexo 001.

O montante apontado pela Auditoria, confirmou-se como dívida por contrariar os art. 36 e 37 da Lei n.4320/1964, por se tratar de despesa realizada anterior a 2013, inscrita em Restos a Pagar em 2013, e paga em 2014, tornando-se obrigação financeira da Municipalidade.

A Lei n. 7.990/1989, que instituiu a compensação financeira para Estados, Distrito Federal e Municípios, veda no *caput* do art. 8º “a aplicação dos recursos em pagamento de dívida [...]”, excepcionando o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades.

Configura-se, portanto, o caso em tela, em pagamento de dívida do Município. Assim, não procede a alegação do defendente, trata-se de dívida.

➤ **Amortização da dívida por contrato da PMI com a Caixa Econômica Federal referente ao Conjunto Habitacional** no montante de **R\$25.518,56**.

A classificação da despesa no empenho de n. 6572 é “Amortização de Dívida Interna” por contrato n. 229.132-22 da Prefeitura Municipal de Itabirito com a Caixa Economia Federal. Não obstante tratar-se de **dívida**, o caso está entre as exceções previstas no inciso I, § 1º, do art. 8º, da Lei n. 7.990/1989, ou seja, é permitido o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, com os recursos da compensação (CFEM).

Assim, procede a alegação do defendente, por se trata enquadrar a despesa na hipótese da exceção legal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal**

➤ **Pagamento de despesa referente ao Processon.0091516-83.2000.8.13.0319, no valor de R\$17.528,96. Trata-se de indenização judicial para solução amigável do processo em tela, em ação de reversão, sendo o Município o autor e a ré a empresa Mica Comércio Ind. e Rep. Ltda.**

O valor em tela trata-se de parcela do acordo judicial entre a empresa e o Município resultante da solução amigável do processo referenciado, cuja propositura da ação ocorreu em 2000, segundo informação colhida no site do TJMG, no qual o Município foi condenado a indenizar a empresa, conforme o Memorando n. 180/2013, constante na Mídia DVD fl. 02 e 03 do Anexo 001.

Confirmou-se como dívida a parcela paga em 09/12/2013, ao contrariar os art. 36 e 37 da Lei n.4320/1964, e constatou que refere-se a despesa de indenização, a qual realizou-se em exercícios anteriores a 2013 e não inscrita em Restos a Pagar à época da realização da despesa, tornando-se obrigação financeira da Municipalidade.

A Lei n. 7.990/1989, que instituiu a compensação financeira para Estados, Distrito Federal e Municípios, veda no *caput* do art. 8º “a aplicação dos recursos em pagamento de dívida [...]”, excepcionando o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades.

Configura-se, portanto, o caso em tela, em pagamento de dívida do Município.

Assim, não procede a alegação do defendente.

➤ **Despesa no valor de R\$862.540,20 referente a acordo celebrado no processo de desapropriação indireta, processo 03.19.03.014935-9, movido por Júlia de O. E. Silva e outros, junto à Justiça Estadual, pelo terreno utilizado na construção do terminal rodoviário de Jan/2014 a Jan/2015, apontada no relatório como pagamento de dívida.**

Não confirmou-se como dívida as parcelas pagas em 2014, inscritas em Restos a Pagar em 2013, em conformidade com os art. 36 e 37 da Lei n.4320/1964.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*

Os gastos com a desapropriação de terreno para construção do terminal rodoviário estão de acordo com a legislação da CFEM, mencionada neste reexame, por se tratar de obras de infraestrutura.

Assim, procede a alegação do defendente, não se trata de dívida o valor apontado no Relatório de Auditoria.

**- Quanto à concessão de benefícios para servidores.**

➤ Antes de iniciar a análise, deve-se esclarecer que para a possibilidade de se conceder cestas básicas a servidores públicos, faz-se necessária a autorização legislativa e a previsão orçamentária, pois, ausentes esses requisitos, a sua distribuição é ilegal por caracterizar vencimento indireto, passível de burla ao limite de gasto com pessoal, inserto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, quando devidamente regulamentado, o fornecimento de cesta básica é caracterizado como vantagem desvinculada da remuneração do servidor e não aumenta a despesa de pessoal restringida pela LRF.

É o entendimento deste Tribunal, emanado da Consulta n. 850363 de relatoria do Exmo. Conselheiro Cláudio Terrão, publicada no D.O.C. de 24/10/2011, cuja ementa transcreve-se abaixo:

Possibilidade de concessão de vale-alimentação aos servidores públicos em geral, abrangendo os cargos de livre nomeação e exoneração, e aos detentores de mandato eletivo, com a natureza de verba indenizatória. O benefício do vale-alimentação deve ser precedido de lei municipal, estar previsto na lei de diretrizes orçamentárias, bem como seguir os procedimentos da Lei de Licitação e Contratos para contratação da empresa responsável pelo fornecimento, conforme entendimento assentado nas Consultas nº 737.713, de 04/03/09; 759.623, de 08/10/08; 716.011, de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal**

12/03/08; 730.772, de 06/06/07; 657.567, de 16/02/05; 684.998, de 15/12/04 e 687.023, de 01/12/04.

No caso em questão, a defesa alegou que se trata de benefício de nítido caráter assistencial, autorizado pela Lei Municipal n. 2.917, de 29 de maio de 2013, destinado ao fornecimento de auxílio de cesta básica mensal, sem vantagens adquiridas, para os servidores que estiverem dentro de faixas salariais. No entanto, não anexou a lei autorizativa ao reexame.

Assim, a despesa realizada com prestação de serviço na implantação, administração e emissão de cartões de cesta básica, no montante de R\$2.000.914,92, como de caráter assistencial torna-se improcedente, mesmo sendo vantagem desvinculada da remuneração, pela falta de lei autorizativa e por contrariar a legislação citada no item anterior, a qual direciona a utilização dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração Mineração em obras de infraestrutura (saneamento, pavimentação de ruas etc.); saúde; educação e em projetos que visem à diversificação da economia, não se enquadrando as despesas com cestas básicas e vale alimentação.

Assim, não procede a alegação do defendente.

➤ Em relação ao fornecimento de vale alimentação/transporte no valor de R\$2.435.633,67 refere-se à verba indenizatória, portanto, não entra no índice de pessoal, de acordo com a mencionada Consulta

Entretanto, a aplicação dos recursos da CFEM em despesas com aquisição de vale transporte/alimentação não é permitida, por contrariar toda a legislação mencionada no item 2.1 deste reexame. Tais despesas devem ser pagas com receitas de outras fontes, que não as provenientes da CFEM. .

Em síntese, a legislação mencionada estabelece restrições e norteia a utilização dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração Mineração em despesas que não sejam de caráter assistencial e verba indenizatória.



**Conclusão:**

Assim, não procede a alegação do defendente.

**III. Atos Técnicos da Esfera da Contabilidade**

A defesa alegou que “a administração Direta dos Entes Federados é dividida em órgãos autônomos, subordinados a seus membros, que desempenham funções de coordenação, planejamento, fiscalização e supervisão das matérias afetas a sua competência”. Além os órgãos, lembrou dos respectivos cargos de direção na atividade administrativa, que possuem atribuições específicas.

Justificou que, no caso específico dos Municípios Brasileiros, merece grande destaque os Órgãos de Contabilidade Pública, responsáveis diretos pela aplicação da Lei nº 4.320/64, “que Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

Alegou que os órgãos de contabilidade pública devem fornecer ferramentas para a tomada de decisão com relação ao patrimônio da entidade, suas atividades envolvendo o início, meio e fim. São importantes elementos de controle das transações orçamentárias, financeiras e patrimoniais bem como limites e obrigações constitucionais e legais.

Nesse sentido é competência dos órgãos de contabilidade superintender, controlar e fiscalizar os procedimentos de contabilidade pública, execução orçamentária e empenhos de pagamentos de acordo com a Constituição Federal, Lei Federal n. 4.320/64, súmulas, orientações e instruções e normas expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e Tribunal de Contas da União.

Expôs que a execução orçamentária no Município é orientada e fiscalizada pelo órgão de contabilidade, através de contador habilitado inscrito no Conselho



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*

Regional de Contabilidade, que é o único profissional com competência legal para atuar na esfera da contabilidade pública.

Logo, a defesa considerou que “qualquer impropriedade ou imprecisão na utilização dos recursos financeiros decorrentes da compensação em comento não pode, nem deve ser responsabilizada de forma indiscriminada e genérica vinculando-se apenas os Ordenadores de Despesa (Art. 80, Parágrafo 1º do DL 200/67).”

Continua a defesa que dada a imprecisão e obscuridade dos textos normativos, até mesmo o responsável técnico da alocação dos recursos não pode ser penalizado ou sequer responsabilizado, ante a completa lacuna legislativa ou regulamentadora.

Por fim, concluiu que exceto “as despesas relacionadas à dívida e pagamento de pessoal, nenhuma outra há que se considerar ilegal. Mesmo assim, nos dois casos, da dívida e de pessoal, há uma imprecisão de alcance e extensão que não se permite detalhar com absoluta certeza a delimitação dessa vedação, permitindo ao responsável técnico ainda a interpretação em favor do interesse público da legalidade da despesa”. (Grifamos).

**Análise:**

Conforme foi demonstrado no item 2.1 deste reexame, a receita da CFEM não deve ser aplicada sem observância da legislação pertinente, dos princípios constitucionais que norteiam a gestão dos recursos públicos, consultas e decisões deste Tribunal.

Apesar das insistentes alegações apresentadas quanto à imprecisão da lei, a defesa reconheceu que existe ilegalidade nas “despesas relacionadas à dívida e pagamento de pessoal”.

O reexame demonstrou que além destas, também as despesas com manutenção da atividade administrativa, não devem ser realizadas com os recursos da CFEM, sob a alegação de que a Lei só trata de dívida e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*

pagamento de pessoal, somente outros normativos norteiam a gestão dos recursos públicos no alcance do interesse da comunidade local, que afinal, é a própria finalidade de criação da compensação financeira.

### **Conclusão**

A aplicação de qualquer recurso público demanda responsabilidade de todos os envolvidos com a execução orçamentária; com o ordenamento e liquidação de despesas; e, demanda, também, um controle interno efetivo e eficaz para que não haja desperdício de recursos e prejuízos aos cofres públicos. Com a receita da CFEM não poderia ser diferente, até porque em algum momento o gestor não poderá contar com ela, visto que a atividade minerária não é perene vez que a riqueza mineral se extinguirá. Daí a necessidade de se implementar outras atividades para garantir o desenvolvimento sustentável do Município.

### **IV - CONCLUSÃO GERAL**

Diante das constatações e fatos apontados no Relatório de Auditoria, bem como neste reexame, as alegações apresentadas para as despesas realizadas foram consideradas improcedentes, conforme abaixo relacionadas:

- Despesas realizadas com o custeio da atividade administrativa, no montante de R\$11.750.593,76, tendo como responsáveis:
  - Alessandro Rohlfs Massaini – Secretário de Esportes e Lazer- valor R\$168.521,93;
  - Antônio Neto Avelar - Secretário de Agricultura e Abastecimento - valor R\$47.720,00;
  - Artidório Pereira Senem - Secretário de Segurança e Trânsito - valor R\$681.543,15;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal**

- Carmem Lúcia Santiago de Miranda - Secretário de Comunicação Social – valor R\$125.327,15;
  - João Batista dos Reis Alves – Assessoria Jurídica Contenciosa - valor R\$59.734,00;
  - Jussara do Carmo Vieira – Assistência Social – valor R\$24.900,00;
  - Lúcio Flavio Rodrigues -Secretário de Obras e Serviços – valor R\$83.660,46;
  - Marília de Toledo - Secretário de Fazenda – valor r\$185.840,76;
  - Octávio João Silva Baeta Júnior - Secretário de Obras e Serviços– valor R\$2.185.538,54;
  - Sanders Jones de Assis - Secretário de Desenvolvimento Econômico – valor R\$267.209,82;
  - Sebastião Antônio da Silva–Chefe de Gabinete – valor R\$110.090,00;
  - Ubiraney de Figueiredo Silva - Secretário de Cultura e Turismo – valor R\$3.992.636,47;
  - Valdir José de Moraes – Secretário de Administração – valor R\$3.742.042,30.
- 
- Concessão de cestas básicas a servidores públicos no montante de R\$2.000.914,92;responsável: Valdir José de Moraes – Secretário de Administração;
  - Concessão de vale alimentação e transporte para os funcionários municipais no montante de R\$2.435.633,67;responsável: Valdir José de Moraes – Secretáriode Administração;
  - Pagamento de juros e multa a favor do Instituto Estadual de Floresta, referente à parcela da DAE vencida do termo de compromisso de compensação ambiental no valor de R\$1.616,65; responsável: Marília de Toledo – Secretária de Fazenda;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*

- Pagamento de prestação de serviços de impressão de carnês de IPTU do ano de 2012 a favor da empresa VP Impressos Laser Ltda., no valor de R\$6.319,20; responsável: Marília de Toledo – Secretária de Fazenda;
- Pagamento de indenização no valor de R\$210.000,00 resultante da ação de despejo movida pela Paróquia da Nossa Senhora da Boa Viagem de Itabirito por falta de pagamento pelo Município. Responsável: Valdir José de Moraes – Secretário de Administração;
- Pagamento de parcela de ação de reversão movida pela empresa Mica Comércio Ind. e Rep. Ltda., no valor de R\$17.528,96. Responsável: Otávio João Silva Baeta Júnior – Secretário de Obras e Serviços.

Em resumo, após o reexame, considerando-se as alegações procedentes, permanece o montante de R\$16.422.607,16 (dezesesseis milhões quatrocentos e vinte e dois mil seiscentos e sete reais e dezesseis centavos) dos apontamentos no Relatório da Auditoria, que não foram utilizados em projetos, obras ou atividades de interesse da comunidade do Município.

#### **V - Proposta de Encaminhamento**

Sugere-se que este Tribunal determine ao Município adotar medidas visando interromper a realização de despesas não afetas à finalidade de criação da CFEM e promover a realocação dos valores apontados no item IV – CONCLUSÃO GERAL deste reexame, os quais perfizeram o montante de R\$16.422.607,16 para que sejam aplicados em projetos que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, sem prejuízo da multa aos responsáveis, com base no inciso II do art. 85 da Lei Complementar n. 102/2008.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*

Sugere-se, ainda, a este Tribunal **dar ciência ao Ministério Público**, tendo em vista que os fatos apontados neste reexame podem configurar atos de improbidade, previsto no inciso VI do art. 10, da Lei n. 8.429/1992.

À consideração superior.

Núcleo de Auditoria em 02/09/2015.

---

Francislene Alves de Jesus  
Analista de Controle Externo  
TC 1492-1

---

Soraia Achilles Pimentel  
Analista de Controle Externo  
TC 1736-9