



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

PARECER

Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 1.091.649

Excelentíssimo Senhor Relator,

I RELATÓRIO

Trata-se das contas anuais do exercício de 2019 da chefe do Executivo do Município de Araporã, que contém dados relativos à execução financeira, patrimonial e orçamentária da Administração Pública do referido ente.

Os dados apresentados foram analisados pela unidade técnica deste Tribunal aos 17/12/2020, peça 03, que apontou a existência de irregularidades.

Citada (peças 18, 19 e 20), Renata Cristina Silva Borges, responsável pelas contas, não apresentou defesa, conforme certidão de não manifestação emitida aos 24/03/2021, peça 21.

Foram os autos eletrônicos encaminhados ao Ministério Público de Contas.

É o relatório, no essencial. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

1 Das contas ora analisadas

As contas em análise foram prestadas em conformidade com a metodologia adotada por esta Corte de Contas, que possibilita ao gestor o envio, por meio eletrônico, das informações atinentes a seus atos de governo, através do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

Tal metodologia se funda na premissa da confiança, segundo a qual se presume, de forma relativa, a veracidade e legitimidade dos dados lançados no sistema pelo gestor público. Assim, referido método, como regra, induz à confissão do gestor quanto às informações prestadas.

Tendo por base esse cenário, é preciso ter em conta então que, como regra, a unidade técnica deste Tribunal realiza sua análise sem que, para tanto, tenha acesso a documentos que comprovem as informações prestadas pelo gestor. Em virtude disso, também o Ministério Público de Contas, ordinariamente, exara suas manifestações com base apenas nos dados apresentados pelo gestor e nas análises procedidas pela unidade técnica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Nos termos da Resolução n. 16/2017 e do art. 1º da Portaria n. 28/2018 da Presidência, ambas editadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o presente processo tramita de forma eletrônica.

Vale notar também que este Tribunal, por meio da Instrução Normativa n. 04/2017 e da Ordem de Serviço Conjunta n. 02/2019, definiu não só a forma como devem ser organizadas e apresentadas, como também quais questões serão consideradas para fins de emissão de parecer prévio sobre as contas anuais de Chefes do Executivo.

Por fim, conforme dispõe a Instrução Normativa n. 04/2017 deste Tribunal, convém ressaltar *que as informações remetidas por meio do SICOM devem retratar fielmente os dados contábeis do município*, e eventuais desconformidades, tais como *imprecisões, divergências, omissões ou inconsistências nas informações ou documentos constantes das contas anuais, poderão ensejar a aplicação das sanções*, aos gestores e demais responsáveis, conforme previsto na *Lei Complementar estadual n. 102/2008* (Lei Orgânica do TCE-MG).

De igual modo, quando verificada a inobservância dos prazos de remessa estabelecidos na Lei Complementar estadual n. 102/2008, devem ser aplicadas as sanções previstas na mencionada lei.

Bem estabelecida a forma como o presente processo eletrônico foi instruído, bem como quais aspectos das contas do gestor serão considerados para fins de emissão de parecer prévio por este Tribunal, o Ministério Público passa, então, a se manifestar.

Necessário então considerar que, da forma como o presente processo se encontra instruído, não foram apontados no exame técnico elementos hábeis a desconstituir a presunção relativa de veracidade de que gozam as informações lançadas no SICOM pelo gestor público.

1.1 Do Plano Nacional de Educação

Dada a relevância das diretrizes instituídas pelo Plano Nacional de Educação – PNE –, através da Lei n. 13.005/2014, que tem como premissa a atenção prioritária à educação pelos entes governamentais, de forma a atender o disposto no art. 214 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 59/2009, doravante o cumprimento das metas e diretrizes do PNE serão observadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na análise das contas de governo.

Neste exercício de 2019, serão observados, prioritariamente, o cumprimento das Metas n. 1 e n. 18 do PNE. A Meta n. 1 estabeleceu a universalização, até o exercício de 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliação da oferta da educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos, até 2024. Já a Meta n. 18 fixou como diretriz a observância do piso salarial nacional para os profissionais da educação básica pública, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição da Federal de 1988 e da Lei Federal n. 11.738/2008.

Em seu exame, a unidade técnica deste Tribunal concluiu, à peça n. 03, que em relação à meta 1 *o município cumpriu o estabelecido para o exercício financeiro ora analisado* (f. 34). De igual modo, em relação à meta 18 a unidade técnica verificou



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

que o município cumpriu o estabelecido para o *piso salarial profissional nacional previsto na Lei Federal nº 11.738, de 2008, a atualizado para o exercício de 2019 aplicando-se o percentual de 4,17% sobre o valor definido pela Portaria MEC nº 1.595 de 2017*, atendendo, pois, ao disposto no *inciso VIII do art. 206 da Constituição da República* (f. 35, peça 03), onde se conclui pela regularidade deste item do escopo de análise.

Todavia, o estudo técnico apurou irregularidades que não foram afastadas, conforme se demonstra a seguir.

1.2 Da aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde

Segundo apurou a unidade técnica deste Tribunal em seu estudo, o Município aplicou apenas o *percentual de 13,64% da Receita Base de Cálculo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, não obedecendo o mínimo exigido no art. 198, §2º, III da CR/88, LC 141/2012 e IN 05/2012*.

Neste sentido, considerando que não foi atendido o percentual mínimo de aplicação de recursos na saúde, conforme demonstrado na peça 03, f. 18/22 e f. 40, tal irregularidade dá ensejo à emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

1.3 Dos créditos orçamentários e adicionais

Segundo constou do estudo realizado pela unidade técnica deste Tribunal, à peça 03, restou apurado que *foram abertos créditos suplementares no valor de R\$16.874.227,45 sem cobertura legal, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei 4.320/64*.

Tal irregularidade revela-se hábil a ensejar a rejeição das contas sob exame, a teor do disposto no inciso III, do art. 45, da Lei Orgânica deste Tribunal.

A respeito, convém destacar que a Lei n. 4.320/64 estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos, a serem observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por meio do orçamento anual, a Administração Pública explicita as atividades e programas estabelecidos pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo para o exercício financeiro seguinte à elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA –. Assim, o orçamento institui para a Administração, em um instrumento de planejamento e transparência, e para a sociedade, um instrumento de controle.

É certo que o orçamento, como instrumento técnico-legal de programação de atividades e projetos, consiste em previsão de algo que há de se realizar no futuro, razão pela qual deve se submeter a certa flexibilidade, sendo, assim, passível de modificações e ajustes. Com efeito, a lei prevê a possibilidade de retificações no orçamento durante sua execução, mediante créditos adicionais, em virtude de previsões que não se harmonizam com as demandas surgidas durante a execução.

Tendo em vista que o *sistema orçamentário brasileiro tem como missão ser instrumento de planejamento e execução dos programas governamentais* e que a programação orçamentária anual, consubstanciada na Lei Orçamentária Anual – LOA –, é formalmente aprovada em lei, somente outra lei pode alterá-la¹. Tal vedação, além

¹ FURTADO, J.R.Caldas. *Direito financeiro*. 3. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Pág. 165 e 166.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

de resguardar o aspecto de *rigidez* do orçamento, visa também a atender os princípios do planejamento e da transparência, uma vez que o orçamento elaborado pelo Executivo deve ser, necessariamente, aprovado pelo Legislativo e somente após estará apto a surtir os efeitos legais.

Nesse sentido, a Lei n. 4.320/64, em seu art. 42, determina que a abertura dos créditos suplementares e especiais, espécies do gênero créditos adicionais, deve ser autorizada por lei. Vale ressaltar que também a Constituição da República, em seu art. 167, inciso V, exige prévia autorização legislativa, assim como a indicação dos recursos correspondentes, como condições essenciais para a abertura desses créditos.

Assim sendo, a abertura de créditos orçamentários que não se harmonize com tal previsão deve ser considerada irregular, o que dá ensejo à rejeição das contas do Executivo sob exame.

Não bastasse a clareza do texto legal e constitucional, este Tribunal houve por bem, uma vez mais, fixar a necessidade de observância de tal preceito, tendo em vista que há muito o Enunciado n. 77 das Súmulas/TCE-MG² prescreve o seguinte: *Os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor.*

Portanto, em observância ao disposto na Lei Orgânica desta Corte de Contas, que determina expressamente que as contas devem ser rejeitadas *quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais*, a despeito do(s) valor(es) envolvido(s), impõe-se a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais quando verificada a abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa.

Pelo exposto, entende o Ministério Público que o descumprimento do disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64 dá ensejo à rejeição das contas sob exame.

No tocante aos créditos orçamentários e adicionais, a unidade técnica também apurou irregularidades de responsabilidade do Poder Legislativo e do Instituto de Previdência Municipal de Araporã que, conforme estudo técnico, à f. 08 da peça 03, não representaram impacto nas contas ora analisadas. Assim, no mesmo sentido sugerido no exame técnico, deve esta Corte adotar as medidas necessárias à apuração de tais irregularidades no âmbito daquelas esferas de governo, em processo próprio.

1.4 Da não apresentação do relatório de controle interno

No presente processo, a unidade técnica deste Tribunal apontou que *não foi apresentado o Relatório de Controle Interno relativo ao exercício de 2019 pelo Poder Executivo, deixando de atender o disposto no §2º do art. 2º da INTC n. 04/2017, o que dá ensejo à emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, na forma do disposto no inciso III do art. 45 da LC n. 102/2008 - Lei Orgânica do TCEMG.*

Embora tal irregularidade possa aparentar tratar-se de impropriedade sem qualquer impacto na gestão, convém ressaltar que, dentre as suas atribuições, compete ao controle interno o papel de fiscal das atividades exercidas, visando não apenas a adequação às diretrizes estabelecidas pela Administração, mas também a

² Súmula 77 do TCE-MG, Revisada no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais de 26/11/2008, pág. 72; mantida no Diário Oficial de Contas - D.O.C. - de 05/05/2011, pág. 08; mantida no D.O.C. de 07/04/2014, pág. 04.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

aderência aos preceitos normativos, a fim conferir a exatidão e a fidelidade das informações expressas na prestação de contas anual.

Impende então destacar o relevante papel do controle interno, no sentido de prevenir riscos e desvios, que encontra previsão no art. 81 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, a fim de: *I – avaliar o cumprimento das metas previstas nos respectivos planos plurianuais e a execução dos programas de governo e orçamentos; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta, e da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado; III – exercer o controle de operações de crédito, avais e garantias e o de seus direitos e haveres*, além de “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (art. 81, IV, da CEMG). Nesse sentido, o órgão de controle interno central possui função de destaque na prestação de contas anual, conforme disposto no art. 42, §3º, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, *verbis*: “As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal”.

Portanto, também neste item do escopo de análise a irregularidade dá ensejo à emissão de parecer prévio pela rejeição das contas sob exame, sem prejuízo da responsabilização da gestora pela não apresentação do relatório emitido pelo controle interno, referente ao exercício de 2019.

1.5 Dos demais itens objeto do escopo de análise

No que toca aos demais itens objeto de análise no exercício financeiro de 2019, o Ministério Público entende ser necessário expedir as recomendações sugeridas pela unidade técnica deste Tribunal, em relação aos aspectos seguintes: a) *observância da consulta nº 932.477/14 deste Tribunal de Contas que veda a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, excetuando as originadas do Fundeb (118, 218, 119 e 219) e das aplicações constitucionais em Ensino e Saúde (101, 201, 102, 202), incluídas as fontes 100 e 200 (f. 09, peça 03); b) observância das normas contábeis aplicáveis e utilização de conta bancária específica para registro das despesas com o ensino e com a saúde (f. 15 e f. 22, peça 03).*

Conforme apontamento de f. 10, peça 03, a unidade técnica deste Tribunal verificou divergência entre as informações prestadas pela Prefeitura e pela Câmara Municipal, acerca do repasse previsto no art. 29-A, inciso I, da CR/88. Além disso, foi apurado que o total do repasse correspondeu a 7,12% da receita base de cálculo, não atendendo, pois, ao disposto no inciso I do caput c/c inciso I do §2º do art. 29-A da Constituição Federal de 1988.

Vale então notar que oportunizada a defesa acerca das irregularidades elencadas na fundamentação retro (peças 18, 19 e 20), a responsável pelas contas permaneceu silente, segundo *certidão de não manifestação* emitida aos 24/03/2021, peça 21.

Pelo exposto, entende o Ministério Público de Contas que este Tribunal, em seu parecer prévio, deve concluir pela **rejeição** das contas em análise, a teor do disposto no art. 45, III da Lei Orgânica deste Tribunal, e pela emissão e acompanhamento das recomendações constantes da fundamentação retro.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

III CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando que as contas foram prestadas diante da ótica normativa do Tribunal de Contas, a presunção relativa de veracidade das informações lançadas no SICOM pela autoridade pública responsável, e, principalmente, a inexistência nos autos de elementos hábeis a desconstituir as ilegalidades confessadas pelo gestor público do Município quando do envio de sua prestação de contas a este Tribunal, o Ministério Público **OPINA** pela emissão de parecer prévio pela *rejeição* das contas em análise, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, bem como pela emissão da(s) recomendação(ões) constantes da fundamentação retro.

É o parecer.

Belo Horizonte, 19 de abril de 2021.

Maria Cecília Borges

Procuradora do Ministério Público/TCE-MG