



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

PARECER

Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 1.072.498

Excelentíssimo Senhor Relator,

I RELATÓRIO

Trata-se das contas anuais do exercício de 2018 do chefe do Executivo do Município de Pedralva, na qual constam dados relativos à execução financeira, patrimonial e orçamentária da Administração Pública do referido ente.

Os dados apresentados pelo gestor foram analisados pela unidade técnica deste Tribunal.

Em seguida, foi o processo eletrônico encaminhado ao Ministério Público de Contas.

É o relatório. 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.

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. 01/2019, definiu não só a forma como devem ser organizadas e apresentadas, como também quais questões serão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

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 2018, 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.

Os dados constantes do estudo realizado pela unidade técnica às f. 30/31, da peça n. 03, permitem concluir que, até o exercício de 2018, relativamente à meta 1, na parte que deveria ser atingida até o exercício de 2016, o *município cumpriu apenas 77,19% da Meta 1 no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola, deixando de atender o disposto na Lei nº 13.005/2014, em 20,81%*. Neste sentido, recomenda-se ao gestor municipal que adote políticas públicas que viabilizem o cumprimento da referida meta.

Diante da relevância da(s) irregularidade(s) em comento, o Ministério Público de Contas opina, neste item, pela regularidade com ressalva das contas em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

questão, sem prejuízo de determinar ao atual gestor do município que adote as medidas necessárias ao cumprimento das diretrizes do PNE, cuja inobservância poderá, nos próximos exercícios financeiros, dar ensejo à rejeição das contas anuais.

Em relação à meta 1, também deve ser recomendado ao gestor que adote as medidas necessárias à ampliação da oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 03 (três) anos de idade.

No que toca à meta 18, dada a inconsistência das informações prestadas pelo município, não foi possível aferir a regularidade da aplicação no exercício financeiro ora analisado. Neste sentido, deve o relator intimar o atual gestor, a fim de informar os dados necessários à conclusão da análise deste item.

1.2 Do controle interno

No presente processo, a unidade técnica deste Tribunal apontou que *o órgão de controle interno abordou parcialmente os itens exigidos no item 1 do Anexo I, a que se refere o art. 2º, caput e § 2º, art. 3º, § 6º e art. 4º, caput, todos da Instrução Normativa nº 04, de 29 de novembro de 2017.*

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 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, diante da relevância da irregularidade em comento, faz-se necessário determinar ao atual gestor do município em questão que, nos próximos exercícios, não repita a conduta ora em apreço, devendo o controle interno fazer constar em seu parecer os aspectos exigidos em normativos deste Tribunal acerca do tema. Assim sendo, deve ser emitida recomendação ao atual gestor do município a fim de que a irregularidade em apreço não se perpetue e não se repita nos próximos exercícios financeiros.

Neste sentido, acerca deste item, entende o Ministério Público que as contas ora analisadas podem ser aprovadas, com ressalva, bem como deve ser emitida



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

recomendação ao atual gestor do município, a fim de que a irregularidade em apreço não se perpetue e não se repita nos próximos exercícios financeiros.

Oportuno ressaltar que, conforme f. 29 da peça 03, o parecer do controle interno foi pela regularidade com ressalva das contas objeto do feito.

1.3 Dos créditos orçamentários e adicionais

Segundo constou do estudo realizado pela unidade técnica deste Tribunal, à peça 03, f. 03, restou apurado que *foram abertos créditos suplementares no valor de R\$126,17 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 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 estar 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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

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.

Neste sentido, entende o Ministério Público de Contas que o descumprimento do disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64, dá ensejo à rejeição das contas sob exame, razão pela qual, antes de proferir decisão sobre as contas em questão, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, deve ser oportunizado ao responsável pelas contas manifestar-se acerca deste apontamento.

1.4 Dos demais itens objeto de análise na presente prestação de contas

Considerado o estágio atual de instrução do feito, o Ministério Público entende ser necessário expedir as recomendações sugeridas pela unidade técnica em seu exame, peça 03, no que se refere a: **a)** observância dos princípios do planejamento e da transparência que devem nortear a gestão pública (art. 1º, § 1º, LRF), em especial, quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (f. 03) e **b)** *a observância da consulta nº 932477/14 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. 07/08); c)* a utilização de contas bancárias específicas para registro das despesas com o ensino e a saúde (f. 14 e f. 20).

Portanto, com esteio na análise realizada pela unidade técnica deste Tribunal, o Ministério Público de Contas, com base no art. 45, inciso III, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, entende que este Tribunal deve emitir parecer prévio pela rejeição das contas em análise e pela expedição das recomendações constantes da fundamentação, razão pela qual, antes de ser proferida decisão por esta Corte, o(s) responsável(eis) deve(m) ser citado(s).

III CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **OPINA** o Ministério Público pela realização das diligências constantes da fundamentação retro e, alternativamente, caso as referidas diligências não sejam realizadas, **OPINA**, no estado atual do feito, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas em questão, nos termos do art. 45, III da Lei Orgânica deste Tribunal e pela expedição das recomendações constantes da

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

fundamentação retro, razão pela qual, antes de ser proferida decisão por esta Corte, o(s) responsável(eis) deve(m) ser citado(s).

É o parecer.

Belo Horizonte, 04 de novembro de 2019.

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público / TCE-MG