



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 1.047.098
Natureza: Prestação de Contas do Executivo municipal de Igaratinga
Exercício: 2017
Responsável: Renato de Faria Guimarães (Prefeito municipal à época)
Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Trata-se das contas anuais de responsabilidade do Prefeito municipal acima mencionado, que vieram ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.

2. Com o objetivo de otimizar as ações referentes à análise e ao processamento das prestações de contas do Poder Executivo municipal, este Tribunal de Contas estabeleceu como escopo para o exercício de 2017 o cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino; do limite fixado no art. 29-A da CR/88; do limite de despesas com pessoal fixado nos artigos 19 e 20 da LC nº 101, de 2000; das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei nº 4.320, de 1964; e o encaminhamento do Relatório de Controle Interno (IN nº 04, de 2016).

3. **Nesses pontos, a Unidade Técnica entendeu que não houve irregularidades que devam ser consideradas para a emissão de parecer prévio nesta prestação de Contas, por isso concluiu pela aprovação das contas.**

4. Em relação ao **Controle Interno**, recomendou que nos exercícios subsequentes, o órgão de Controle Interno opine conclusivamente, seja pela regularidade, regularidade com ressalvas, ou pela irregularidade das contas, conforme disposto no § 3º do art. 42 da LC 102/2008 do TCEMG (pág. 27).

I. Limites impostos às despesas com pessoal

5. Apesar de não constar como irregularidade na conclusão final da Unidade Técnica, verifica-se, no seu relatório, que o Poder Executivo não obedeceu ao limite das despesas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

com Pessoal de 54% da receita corrente líquida, estabelecido pela LC 101, de 2000, art. 20, III, b, ao ultrapassar o percentual em 4,47% (pág. 27).

6. Todavia, ela entendeu pela aprovação das contas, uma vez que o percentual excedente foi eliminado no segundo quadrimestre seguinte, nos termos do art. 23 da LC 101/2000 (pág. 27).

7. Diante disso, trataremos das regras de controle impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar federal nº 101, de 2000, às despesas com pessoal.

8. Desde a promulgação da LRF, os entes federativos do Brasil estão obrigados a administrar os recursos públicos, visando a uma “Gestão Fiscal Responsável”¹.

9. Por essa razão, impõe-se ao Chefe do Executivo maior diligência em seus atos de gestão, bem como planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios, para que o ente federativo não incorra no desequilíbrio das contas públicas, conforme art. 1º, §1º da LRF:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

10. Dentre as regras impostas pela LRF para a manutenção do equilíbrio fiscal, está a limitação das despesas com pessoal dos municípios a 60% da Receita Corrente Líquida, nos termos do art. 19, III, da LRF:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

[...]

11. Além disso, deve ser respeitada a repartição desse percentual entre os Poderes Legislativo e Executivo, fixada em 6% e 54%, respectivamente, nos termos do art. 20, III, a e b da LRF:

¹ FURTADO, J. R. Caldas, Elementos de Direito Financeiro. 2 ed. Belo Horizonte Fórum, 2010, p. 335.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

11. Para evitar que esses limites sejam alcançados, a LRF ainda estipulou um **limite prudencial**, fixado em 95% dos limites legais, no seu art. 22, que norma de caráter cogente que tem natureza preventiva. Assim, caso esse percentual seja superado ao final de um quadrimestre, são previstas vedações para a Administração, a fim de garantir o controle de gastos:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

12. Por fim, na hipótese de inobservância desses limites devem ser adotadas medidas corretivas, visando à redução das despesas com pessoal nos dois quadrimestres subsequentes, nos termos do art. 23 da LRF:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

13. Na doutrina, há quem caracterize esse art. 23 da LRF como uma das regras de controle da despesa com pessoal:

Complementando a estrutura regradora estabelecida para o controle da despesa total com pessoal, o dispositivo do art. 23 prevê que, para o caso da despesa com pessoal ultrapassar os limites definidos no art. 20, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes. [...] [...]

Caso não seja alcançada a redução propugnada no prazo determinado, de imediato, a Administração ficará sujeita a penalidades, não podendo: receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outra unidade federada; ou contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (§3º, I, II e III). Estas restrições punitivas serão imediatamente aplicadas se a despesa com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão, referidos no art. 20 (§4º) ²

14. Nessa mesma linha, entendemos que essa determinação de redução dos gastos com pessoal para os percentuais legais (art. 23 da LRF), configura, mais uma regra de controle dessas despesas, a qual tem o objetivo de promover o reequilíbrio das contas públicas, em razão da política de responsabilidade fiscal imposta pela LRF.

15. **Assim, este Ministério Público de Contas entende que, ao administrar as despesas com pessoal, o gestor possui três obrigações: respeitar o limite global de despesas com pessoal (art. 19 da LRF); respeitar os limites específicos impostos para os Poderes Executivo e Legislativo (art. 20 da LRF); e, em caso de descumprimento de algum desses limites, adotar as medidas corretivas determinadas na própria lei (art. 23 da LRF).**

16. Dessa forma, a posterior redução das despesas com pessoal para aquém dos limites impostos pela LRF nos dois quadrimestres seguintes à constatação de desrespeito aos limites legais não sana o descumprimento dos limites da LRF.

18. **Diante disso, divergimos da análise apresentada pela Unidade Técnica e entendemos que as contas devem ser consideradas irregulares também quanto às despesas com Pessoal.**

19. Porém, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa estabelecidos no art. 5º, inciso LV, da CR, de 1988, este Ministério Público de Contas **entende que o responsável, Sr. Renato de Faria Guimarães**, deve citado para que apresente justificativas cabíveis em relação à irregularidade acima apurada.

² MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2001 - pág. 112 e 113



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II - Recomendações

20. Além disso, importante destacar que este Tribunal, na análise das contas do Poder Executivo municipal do exercício de 2017, analisou pontos que, nos exercícios anteriores, não eram avaliados.

21. Todavia, considerando a natureza da matéria, aliada à importante função de orientação desta Corte de Contas, ao princípio da não surpresa e à gravidade das consequências da rejeição de contas de governo, que implica, inclusive, a inelegibilidade do agente, entendemos que, neste ano, esses achados devem ensejar apenas recomendações aos gestores.

22. São eles: as realocações de recursos orçamentários (art. 167, VI, da CR) e a utilização de fontes incompatíveis para abertura de créditos adicionais, em desacordo com a Consulta TCEMG nº 932.477/14.

23. Mister alertar ao gestor que essas recomendações devem ser atentamente analisadas, uma vez que eventuais irregularidades poderão ensejar a rejeição das contas anuais futuramente.

24. A Unidade Técnica constatou, que foram utilizadas fontes incompatíveis para abertura de créditos adicionais. Diante disso, recomendou “ao Gestor a observância da Consulta TCEMG nº 932.477/14” (pág. 10).

25. A referida consulta deliberou ser vedada a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas dos originais, exceto nas hipóteses em que elas forem 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.

26. Por entender que a execução orçamentária não pode se desvencilhar dos programas decorrentes de um processo de planejamento previamente aprovado pelo Poder Legislativo, aderimos à recomendação da Unidade Técnica.

27. Outra inovação no exame das prestações de contas do exercício de 2017 é referente ao implemento das Metas nºs 1 e 18, da Lei nº 13.005, de 2014, Plano Nacional de Educação (PNE), nos municípios mineiros.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

28. A Meta nº 1 tem como objetivo a universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola das crianças de 4 a 5 anos de idade e a ampliação da oferta da educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos, até 2024.

29. Já a Meta nº 18 visa à observância do piso salarial nacional para os profissionais da educação básica pública, nos termos do inciso VIII do art. 206 da CR c/c o §1º do art. 2º da Lei federal nº 11.738, de 2008.

30. Assim, este Ministério Público de Contas reforça a recomendação sobre a necessidade de se atentar para o planejamento adequado da gestão municipal, com vistas a garantir o cumprimento das metas previstas no PNE, alertando o Prefeito que o prazo para o cumprimento das Metas nºs 1 e 18 já expirou, salvo no que se trata da oferta da educação infantil em creches.

31. Além disso, os responsáveis pelos Poderes Executivo e Legislativo devem ser alertados da importância da compatibilização das peças orçamentárias, instrumentos de gestão municipal, com as metas do PNE, conforme previsto no art. 10 da Lei federal nº 13.005, de 2014.

32. Por fim, mister destacar a decisão deste Tribunal de Contas no Assunto Administrativo nº 1.015.649³, que recomenda aos Chefes dos Poderes Executivos municipais que “os planos estaduais e municipais de educação devem trabalhar de forma articulada para o alcance das metas e estratégias estabelecidas no PNE, razão pela qual os planos não poderão apresentar taxas de atendimento inferiores ou prazos superiores aos estipulados nacionalmente”.

Créditos Suplementares

33. Cumpre destacar que a autorização, pela LOA, para a abertura de créditos suplementares em índices demasiadamente elevados e a utilização, pelo Prefeito, dessa autorização legislativa, com a efetiva abertura desses créditos em percentuais elevados, configura um importante ponto para a análise das contas de governo.

34. No Município em questão, a Lei Orçamentária Anual autorizou a abertura de créditos suplementares no montante de 50% das dotações orçamentárias (pag. 2). Esse percentual é considerado muito alto, o que evidencia falta de planejamento e organização do Município.

³ Decisão exarada em 02/08/2017 pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

35. Sabe-se que a falta de planejamento pode causar danos irreversíveis às políticas públicas necessárias e esperadas, especialmente na conjuntura econômica atual, em que os recursos econômicos estão escassos e é grande a demanda por políticas públicas eficientes.

36. Sobre a matéria, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão J. R. Caldas Furtado⁴ leciona, *in verbis*:

A ordem jurídico-orçamentária é lacunosa no que se refere à regulamentação do procedimento de autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares. Isso não implica tolerância com abusos resultantes de autorizações desenfreadas; em tempos de regime de gestão fiscal responsável, a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) exige ação planejada na Administração Pública (art. 1º, § 1º). O certo é que, quanto maior for o percentual autorizado na lei orçamentária acima da expectativa de inflação, maior será a evidência de falta de planejamento, organização e controle do ente da Federação; esses elementos são reveladores de uma gestão política inaceitável.

37. A autorização de abertura de créditos suplementares em percentuais muito elevados pode até se aproximar de abertura de créditos ilimitados, prática vedada pelo art. 167, VII, da CR/88.

38. Além disso, demonstra omissão da Câmara local, no exercício da sua função constitucional de participar da elaboração do orçamento municipal e controlar a sua execução.

39. Nesse sentido, aduz Rogério Sandoli Oliveira⁵:

a margem de remanejamento autorizada na própria lei de orçamento não pode se tornar uma verdadeira “camuflagem” em conceder um “**cheque em branco**” a ser “preenchido” pelos administradores públicos, transformar tal margem em créditos ilimitados e, portanto, castrar o conteúdo basilar no orçamento, ou seja, o atendimento ao planejamento juridicizado.

40. Dessa forma, entendemos que a autorização e execução dos créditos suplementares em percentuais **acima de 30%** desfigura o planejamento constante na Lei do Orçamento e deturpa o sistema orçamentário previsto na Constituição da República.

41. No caso, repita-se, a LOA autorizou a suplementação do orçamento em até 50%.

⁴ FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 149

⁵ OLIVEIRA, Rogério Sandoli. Dos Créditos Adicionais. In: CONTI, José Maurício (Coord.) Orçamentos Públicos; A Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

42. Em relação à execução orçamentária, constata-se que o Prefeito, ainda que tenha aberto créditos suplementares em percentual inferior ao autorizado pela LOA, ainda assim excedeu o percentual de 30% (37,90%).

43. No entanto, tendo em vista que em 2017 iniciou-se uma legislatura nova, entendemos necessária a recomendação ao Prefeito atual que cumpra com eficácia as regras legais e constitucionais e adote medidas para aprimorar o planejamento municipal, a fim de evitar a suplementação excessiva de dotações. Para tanto, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária municipal, deve observar o limite de 30% para a autorização para a abertura de créditos suplementares e, mesmo que a LOA seja aprovada com um índice superior, no curso da execução do orçamento, este índice deve ser respeitado.

44. Ademais, que seja recomendado ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o Projeto de Lei Orçamentária municipal, não autorize suplementação de dotações pelo Município em percentuais acima de 30%.

CONCLUSÃO

45. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina pela **citação do Sr. Renato de Faria Guimarães, Prefeito Municipal de Igaratinga, para que apresente as justificativas que entender cabíveis.**

46. Após, retornem os autos a este Ministério Público de Contas para a emissão de parecer conclusivo.

47. É o parecer.

Belo Horizonte, 04 de julho de 2019.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas