

Parecer Jurídico da Prestação de Contas de Santana da Vargem no exercício 2022

**I – DA COMPETÊNCIA**

**A – DO LEGISLATIVO**

*“LOM – Art. 24 – Compete privativamente à Câmara:*

*VI – Tomar **e julgar** as contas do Prefeito;*

*XV – **Fiscalizar e controlar** os atos do Poder Executivo;”*

**B – DO EXECUTIVO**

*“LOM – Art. 52 – Compete ao Prefeito:*

*X – enviar à Câmara os Projetos de Leis relativos ao Orçamento Anual e Plano Plurianual;*

*XI – encaminhar à Câmara, prestações de contas e balanços nos termos da Legislação;*

*XII – encaminhar aos órgãos competentes os planos de aplicação e prestação de contas exigidas em Lei;”*

**C – DO TCMG**

*“LC Estadual nº102/08 Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:*

*II - **apreciar** as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos e sobre elas emitir parecer prévio no prazo de trezentos e sessenta dias contados do seu recebimento;”*

Extrai-se do conteúdo normativo supracitado que é de competência exclusiva do poder Executivo a confecção das leis

orçamentárias, bem como o envio à Câmara das prestações de contas e balanços dos exercícios fiscais.

De igual forma, pinça-se que é de competência exclusiva da Câmara o julgamento das contas do gestor público municipal, que o fará com o auxílio do Tribunal de contas do Estado de Minas Gerais (*caput* do artigo 71 da CF, *caput* do artigo 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais)

Portanto, todas as competências foram devidamente verificadas e respeitadas.

## II – DO OBJETO

O TCMG (tribunal de contas do Estado de Minas Gerais) enviou para esta casa Legislativa seu parecer acerca das contas deste município (exercício de 2022), efetuando o seu dever constitucional de auxiliar o poder Legislativo no julgamento das contas do gestor público.

O referido parecer foi no sentido de aprovar as contas, **mesmo com a emissão de 12 (doze) recomendações;**

Conforme giza os incisos XV e VI do artigo 24 da Lei Orgânica Municipal, é competência desta casa Legislativa fiscalizar os atos do poder Executivo além de tomar e julgar as contas do gestor municipal, por este motivo, o poder Legislativo municipal agora, após parecer do TCMG, deve julgar **definitivamente** as contas deste município (exercício 2022).

Passemos a análise do parecer e das contas.

## III – DAS IRREGULARIDADES

Antes de adentrarmos ao mérito, far-se-á necessário tecer alguns esclarecimentos, como a definição de crédito adicional especial e crédito adicional suplementar (art.40 e incisos I e II do art. 41 da Lei 4320/64).

***“Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.***

*Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:*

*I - **suplementares**, os destinados a reforço de dotação orçamentária;*

*II - **especiais**, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;”*

Portanto, extraem-se dos artigos supracitados que os créditos adicionais são autorizações para que o poder Executivo possa proceder a alteração nas leis orçamentárias para efetivar os gastos previstos em uma determinada dotação orçamentária.

Caso essa alteração seja no sentido de reforçar uma dotação orçamentária já existente na Lei dá se o nome de crédito adicional suplementar.

Caso essa alteração seja no sentido de criar uma dotação não existente na Lei orçamentária dá se o nome de crédito adicional especial.

É importante informar, que para alterar as Leis Orçamentárias o poder Executivo necessita de autorização legislativa e informar qual é a origem dos recursos que suportarão essas novas despesas.

Posteriormente, já com a autorização legislativa, o poder Executivo terá de expedir um decreto executivo para “abrir” o crédito concedido e utilizar os novos valores.

Devemos mencionar que a administração pública não poderá utilizar de valor superior ao autorizado pelo Poder Legislativo, sob pena de incorrer em ilegalidade, conforme consta nos dispositivos constitucionais infraelencados.

**“Art. 167. São vedados**

*V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;”*

Por fim, existem verbas de natureza vinculada, que são recursos que somente pode ser gastos com determinada finalidade, não podendo ser utilizado para cobrir outras despesas.

Corroborando o entendimento exposto acima, está o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, *in fine*: (Processo nº 837679)

“Art. 8º ...

*Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”*

Logo, a utilização de verba vinculada para arcar com despesas alienígenas, pode acarretar afronta ao artigo supracitado.

Feitos os devidos esclarecimentos, passemos a análise do parecer do colendo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

**A) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES/ESPECIAIS SEM DISPONIBILIDADE DE RECURSOS.**

**1 – R\$ 88.221,64 e R\$ 27.403,83**

A unidade técnica apurou que o Executivo procedeu abertura de créditos adicionais especiais no montante de R\$ 88.221,64 sem cobertura legal, contrariando o art. 42 da Lei n. 4.320/64.

*“Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão **autorizados por lei e abertos por decreto executivo.**”*

Também, abriu créditos adicionais especiais e suplementares por superávit financeiro sem recursos disponíveis, contrariando o art. 43 Lei n. 4.320/64 e o parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000.

*“LC 101/2000 Art. 43. **A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa** e será precedida de exposição justificativa.”*

“Art. 8º

*Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados **exclusivamente** para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”*

Após analisar a documentação contida no processo, o Ministério Público de Contas opinou pela rejeição das contas e o Tribunal de

Contas aplicou os princípios da baixa lesividade e da insignificância para aprovar as contas com ressalva.

Logo, o Tribunal entendeu que o valor dos créditos abertos em desconformidade com a lei foi baixo, quando comparado com o volume de créditos abertos.

Pois bem, independente do posicionamento do Tribunal de Contas Mineiro, os procedimentos informados acima, estão em desacordo não só com a lei n. 4320/64 e a lei complementar 101/2000, mas, também com a Lei Orgânica Municipal e com a Constituição Federal, vejamos:

*“Lei Orgânica Municipal. Art. 109 – **Nenhuma** despesa será ordenada ou satisfeita **sem que exista recurso disponível** e crédito votado pela Câmara, salvo a que correr por conta de crédito extraordinário.*

*CF 88 – “Art. 167 – V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes**”*

É curial explanar aos nobres edis, que existe um instituto denominado ciclo da despesa, que é composto por 3 (três) fases, quais sejam, por empenho, liquidação e pagamento.

O empenho é ato da autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento pendente ou não da existente e confirmação de uma condição. (Sendo condição um evento futuro e certo.)

Liquidação é a verificação da condição informada no empenho.

Pagamento é o efetivo desembolo das verbas públicas para o pagamento da obrigação assumida no empenho e verificada na liquidação.

Há uma disciplina no direito, que é a responsável pelo estudo das interpretações que uma Lei pode ter, chamada de Hermenêutica, nela deslindamos que a lei apresenta vários aspectos a serem considerados, e dentre estes temos, as interpretações finalística e a gramatical.

A finalística procura entender qual é o objetivo da norma, qual é a sua finalidade.

Já a gramatical, verifica somente o que está efetivamente escrito, entendendo que se o legislador não acrescentou nada no texto legal é porque ele não desejava.

Provavelmente, o TCEMG utilizou da interpretação finalística para deixar de considerar como irregular a abertura de crédito sem existência de recursos, pois, a finalidade das normas de direito financeiro é o equilíbrio das contas e, por conseguinte da execução orçamentária.

Ocorre que, o TCEMG, aparentemente, não conhece a realidade local e o, “suposto”, descaso que as administrações do município tratam as questões financeiras.

A equipe que “cuida” das questões orçamentárias financeiras do Município de Santana da Vargem, desde que esta Procuradoria Legislativa passou a atuar, é praticamente a mesma, e desde então, passamos a verificar que as administrações que ela compõe apresentam o seguinte comportamento:

- a) projetos de leis orçamentárias deficitários que são aprovados sem toda a documentação que a lei exige;
- b) Não realização de audiências públicas para a elaboração do orçamento;
- c) Vários projetos que versam sobre abertura de crédito adicional faltando documentação, que, algumas vezes é complementada, após parecer desta Procuradoria;
- d) Não realização de audiências públicas para demonstração se as metas fiscais estão sendo cumpridas.

Logo, entendemos que em um município que trata a legislação financeira da forma como explicitamos acima, **a interpretação deve ser a literal/gramatical** (aquilo que está expressamente escrito na Lei) e não a finalista.

Desta forma, **nem a Constituição, nem a Lei Orgânica ou a Lei de Responsabilidade preveem exceções** para abertura de crédito sem a existência prévia de recursos.

**Então, o legislador originário não desejou criar a possibilidade permissiva ventilada pelo TCEMG, e se aquele não fê-lo, em tese, o órgão de contas deveria o substituir.**

**A aplicação dos princípios da baixa lesividade e da insignificância dever ocorrer para administrações que “de vez em quando erram” e não para um MUNICÍPIO que SEMPRE vem ou com contas rejeitadas ou com aprovação com ressalva.**

**Conforme, demonstraremos na conclusão, todos os anos os erros são, praticamente, os mesmos, e a postura do TCEMG somente contribui para que estas condutas continuem acontecendo.**

### **Não há punição!**

Ademais, em regra, não é admitida a utilização da interpretação extensiva para permitir a prática de atos contrários a Lei, tanto é assim, que a abertura de crédito adicional, sem que exista recurso disponível, constitui ato de improbidade administrativa, e, é crime de responsabilidade do Prefeito.

Vejamos:

#### **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Adm.)**

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

III – na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.”

#### **Decreto-Lei nº 201, de 27 de Fevereiro] de 1967.**

“Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal.

§2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.”

Então, em razão das condutas dos gestores de Santana da Vargem, que continuam mantendo a mesma equipe, que erram sistematicamente as mesmas coisas, não deveria haver aplicação dos princípios supracitados, e o TCEMG deveria seguir no mesmo sentido do Ministério Público de Contas e rejeitar as contas do gestor de 2022.

## **2 – PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

O TCEMG detectou que o Executivo de Santana da Vargem – MG não cumpriu a METAS 1-A e 18 do Plano Nacional de Educação, quais sejam, pagar o piso nacional dos professores e a universalização da educação pré-escolar das crianças de 4 a 5 anos de idade.

Com relação ao não pagamento do piso, este é um fato. O município de Santana da Vargem – MG não paga o piso salarial dos Professores.

Já segundo item, o Tribunal informou que o gestor sequer apresentou defesa, o que, já demonstra que as informações apresentadas devem estar corretas, e, de fato, a educação pré-escolar das crianças de 4 a 5 anos de idade não atingiu a meta estabelecida.

## **3 – DECRETOS COM FONTES INCOMPATÍVEIS**

O Tribunal informou que foram abertos decretos com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis. Cada fonte é vinculada a uma finalidade específica, não podendo ser utilizada para atividades estranhas àquelas.

Por exemplo, a fonte 100 tem como origem principal a arrecadação de impostos e transferências constitucionais, cuja destinação, salvo as vinculações constitucionais, é o repasse aos outros poderes (duodécimos) e órgãos, folha de pagamento, transferências



constitucionais a municípios, serviço da dívida, custeio dos órgãos do poder executivo, contrapartida de convênios, dentre outras.

Logo, esta não pode ser utilizada para outras questões.

Este mecanismo serve para efetivar o controle das destinações das fontes de recursos, com identificação de recursos vinculados e de recursos não vinculados, constituindo metodologia que visa interligar todo o processo orçamentário-financeiro, com início na previsão da receita até a execução da despesa, conferindo transparência no gasto público e o controle das fontes de financiamento das despesas.

Importante lembrar que o acréscimo do requisito fonte de recursos, de acordo com especificação pela tabela publicada no Portal do sistema SICOM conforme Instrução Normativa n. 05/2011 e alterações subsequentes, não modifica os procedimentos e normas dispostos nos parágrafos e incisos do art.43 da Lei n. 4.320/64. Isto porque o código da fonte e destinação de recursos está sempre atrelado a um crédito orçamentário, sendo inerente a ele, de modo que havendo suplementação a esse crédito, a respectiva fonte de recursos não pode do mesmo dissociar.

Esses vínculos orçamentários buscam assegurar o princípio do equilíbrio do orçamento, em que a soma das destinações de recursos classificadas nas dotações orçamentárias deverá equivaler às fontes originárias das receitas previstas.

Ademais, não é a primeira vez que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais aponta que os Executivos de Santana da Vargem se utilizam de fontes incompatíveis para abrir decretos e/ou realizar dispêndio financeiro.

#### **IV – DO ENTENDIMENTO FINAL**

O Tribunal de Contas do Estado, apesar de ser um órgão técnico que auxilia o Legislativo no julgamento das contas do Município, sofre com a alta demanda de serviços, e, portanto, não consegue analisar determinadas questões locais, cabendo ao Legislativo Municipal fazê-lo.

Inclusive, o próprio TCEMG informa em seu parecer prévio que, independentemente de sua análise, nada impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício

financeiro, em virtude de representação, denúncia ou própria ação fiscalizadora do Tribunal.

Pois bem, no contexto local, temos que as gestões públicas, cuja “equipe financeira” é, praticamente a mesma, vem sistematicamente apresentando os mesmos problemas contábeis, como veremos a seguir.

Desde que esta Procuradoria iniciou suas atividades (2013), **em TODOS os anos, o Tribunal de Contas aponta quase que as mesmas irregularidades**, vejamos:

**2013 – Abertura de Crédito Adicional sem recursos;**

**2014 – Utilização de verbas vinculadas fora da vinculação;**

**2015 – Abertura de Crédito Adicional sem recursos;**

**2016 – Utilização de Fontes Incompatíveis + Decretos que não corresponderam a realidade da execução;**

**2017 – Utilização de Fontes Incompatíveis + Decretos que não corresponderam a realidade da execução;**

**2018 – Abertura de Crédito Adicional sem recursos;**

**2019 – Abertura de Crédito Adicional sem recursos + Utilização de Fontes Incompatíveis;**

**2020 – Abertura de Crédito Adicional sem recursos.**

**2021 – Tribunal ainda não finalizou a análise.**

**2022 – Abertura de Crédito Adicional sem recursos, sem cobertura legal + Utilização de Fontes Incompatíveis.**

Observando cada prestação de contas, os erros, individualmente, podem não parecer graves o suficiente para rejeitar as contas do gestor. Mas, analisando o conjunto, observamos que os equívocos são repetidos ano a ano.

**Há pouca melhora e, aparentemente, não há medidas para sanar o problema, pois, não há sanção\punição.**

**Como já fora demonstrado, não estamos diante de caso isolado, basta analisar as contas desde 2013.**

**O princípio da baixa lesividade e da insignificância não pode ser utilizando para condutas reiteradas, mas sim para condutas únicas, basta observar sua aplicação na esfera penal.**

Observemos este exemplo:

**“3. Não se configura o princípio da insignificância quando comprovada a reiteração na prática delitiva.”** (Acórdão 1354745, 07053392720198070012, Relator: SEBASTIÃO COELHO, Terceira Turma Criminal, data de julgamento: 8/7/2021, publicado no DJE: 20/7/2021.)

Em Santana da Vargem – MG, é nítido o descaso com as questões orçamentárias financeiras, por isto, a Procuradoria Legislativa Municipal orienta os Vereadores que ao efetuar o julgamento das contas se dispam dos sentimentos partidários, dos sentimentos pessoais e julguem somente com base no ordenamento jurídico e nas normas técnicas.

Os gestores devem entender que a “máquina pública” não é uma extensão de sua vontade ou de suas ideias. Há regras a serem seguidas e estas devem ser respeitadas e caso sejam infringidas deve haver a correta punição.

A não punição dos gestores infratores e suas equipes somente contribuem para manutenção dos erros e da ideia de que o gestor pode desobedecer à lei, que sua base política, ao julgar as contas, irá lhe “salvar”.

Por isso é importantíssimo que tal prática não ocorra neste julgamento, para que os futuros gestores saibam que a Câmara de Santana não compactuará com irresponsabilidades de gestão financeira, que “sangram” os cofres públicos e retiram dos mais necessitados o direito ao mínimo existencial e, principalmente, a capacidade de ter uma vida digna.

*“Você deve ser a mudança que deseja ver no mundo”*

*Mahatma Gandhi*

Santana da Vargem, 04 de junho de 2025.

Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo

OAB-MG 128.822