



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 842.985
Relator: Conselheiro Cláudio Terrão
Natureza: Prestação de Contas do Município de Itaverava
Exercício: 2010
Responsável: Luiz Estevão Barbosa (Prefeito à época)

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos das contas anuais apresentadas pelo Prefeito Municipal acima mencionado, que vieram ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.
2. Foi assegurado ao prestador o direito ao contraditório e à ampla defesa; observado, portanto, o devido processo legal (fl. 21/23).
3. A defesa foi juntada (fl. 24/366) e examinada pela Unidade Técnica (fl. 368/376).
4. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
5. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

6. Com o objetivo de otimizar as ações referentes à análise e ao processamento das prestações de contas do Poder Executivo Municipal, o Tribunal de Contas de Minas Gerais estabeleceu o seguinte escopo para o exercício em análise:
 - cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a exclusão do índice legal referente ao FUNDEB;¹
 - cumprimento do limite de despesas com pessoal fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;
 - cumprimento do limite fixado no art. 29-A da Constituição da República, de 1988, no repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal; e
 - cumprimento das disposições previstas no art. 167, V, da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.
7. Em relação ao escopo, foram apuradas, no **exame** procedido pela Unidade Técnica, **irregularidades em relação à abertura de créditos adicionais e à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.**
8. Passa-se, portanto, à análise do apontamento da Unidade Técnica:

I - Abertura de créditos adicionais sem a devida cobertura legal

9. Cumpre analisar se o gestor observou a existência de autorização legislativa para abertura de créditos adicionais.
10. Ressalta-se, inicialmente, que é de conhecimento geral que o art. 167, inciso V, da Constituição da República, de 1988, preceitua que:

Art. 167. São vedados:

(...)

V – a **abertura de crédito suplementar** ou **especial sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes. (grifou-se)

11. Nesse sentido, o art. 42 da Lei federal nº 4.320, de 1964, dispõe que:

Art. 42. Os **créditos suplementares e especiais** serão **autorizados por lei** e abertos por decreto executivo. (grifou-se)

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

12. Para corroborar os mandamentos constitucional e legal, o enunciado de Súmula nº 77 desta Corte prevê que *os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor.*
13. Destaca-se, ainda, que o art. 222 do Regimento Interno do TCEMG estabelece que *a súmula somente poderá deixar de ser observada, quando da análise das especificidades do caso concreto, por deliberação da maioria absoluta do Tribunal Pleno, sem prejuízo da apresentação de voto divergente.*
14. Ressalta-se, também, que, além da necessidade de observância da legalidade estrita, deve-se levar em consideração a sistemática orçamentária adotada pela Constituição da República e seguida na legislação infraconstitucional, que privilegia a satisfação das necessidades coletivas de forma eficaz, dando prioridade à vontade popular.²
15. Para efetivação dessas necessidades, o art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu que:

Art. 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. (Grifou-se)
16. Nesse contexto, a Lei Orçamentária Anual – LOA – consubstancia o projeto governamental com objetivo de execução imediata e, para tanto, prevê a receita e fixa a despesa.
17. A elaboração do orçamento anual é precedida de um planejamento integrado, materializado em um conjunto de ações, levando-se em consideração o Plano Plurianual de Ação, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

18. A CR/88 prevê que a autorização para suplementação de créditos pode ser feita na LOA. Já os créditos especiais deverão ser autorizados por lei específica. Frisa-se que essas leis são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, mas têm que ser apreciadas e aprovadas pelo Poder Legislativo, representante da população.
19. Por isso, a abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legal fere o planejamento orçamentário aprovado pela Casa Legislativa e, conseqüentemente, a vontade popular.
20. Dessa forma, tal irregularidade é grave e não pode ser considerada meramente formal, razão pela qual adotamos a posição do Excelentíssimo Auditor Licurgo Mourão³ que brilhantemente afirma que:

O simples fato de abrir créditos sem a cobertura legal já privilegia novas dotações desconhecidas pelo Poder Legislativo e desprestigia o planejamento que foi regularmente aprovado pelos legítimos representantes do povo. Mesmo que essas dotações não venham a ser utilizadas, em razão de eventuais anulações de dotações que, apesar de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado.

21. Dessa forma, não resta dúvida de que, para ser realizada a abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo, deve haver necessariamente autorização legal.
22. Nestes autos (fl. 04), a Unidade Técnica identificou que:

Conforme demonstrado no subitem 1.1, o Município procedeu à abertura de créditos Suplementares no valor de R\$2.988.647,21 sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei 4.320/64.

23. Com relação à abertura de créditos especiais, ressaltou que (fl. 04):

Verificou-se no Quadro de Créditos Adicionais (fls. 10 a 13) a autorização para abertura de Créditos Especiais no valor de R\$189.000,00. Entretanto o Balanço Orçamentário (fl. 19) demonstra a execução de R\$409.273,73. Faz-se necessário os devidos esclarecimentos.

³ Voto vista proferido nos autos do Pedido de Reexame nº 837136, Sessão do dia 30/08/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

24. O prestador apresentou justificativas e juntou documentos aos autos (fls. 24/366). Alegou que:

A despeito do apontamento, consoante se observa pelo Quadro de Leis, Créditos Suplementares, Especiais, Extraordinários e Créditos Especiais do exercício anterior, às folhas 13/13 dos autos, a única fonte de recurso utilizada dói [sic] a “anulação de dotações próprias do Orçamento”, significando que o valor total, inicialmente autorizado, não sofreu alteração.

Insta ressaltar, ainda, que o total das despesas empenhadas, não ultrapassou o montante dos créditos autorizados/concedidos, conforme se verifica na informação contida no item 1.4, da referida folha 04, bem como no balanço orçamentário, fl. 19 dos autos.

25. Na análise da defesa (fl. 370), a Unidade Técnica manteve o apontamento inicial, destacando que o defendente não apresentou legislação alterando o percentual de abertura de créditos adicionais autorizado na Lei Orçamentária Anual.
26. Destacou também que não houve manifestação quanto à falha detectada nos créditos especiais abertos (fl. 370).
27. A Lei Orçamentária Anual de 2010, Lei municipal nº 553, de 2009, fl. 373 a 375, incluiu concessão de créditos suplementares em até 5%:

Art. 5º. Fica o Executivo Municipal autorizado a:

- a) Suplementar o orçamento em até 5% (cinco inteiros por cento);

28. Esse percentual de suplementação perfaz R\$461.683,12, haja vista o orçamento aprovado de R\$9.233.662,40. Apesar disso, os documentos apresentados pelo prestador demonstram a abertura de créditos suplementares por anulação no valor de R\$3.450.330,33 (fl. 369), por meio das Leis municipais informadas na prestação de contas (fl. 10 a 12).
29. Verifica-se, dessa forma, que o prestador não comprovou a existência de autorização legislativa para abertura de todos os créditos adicionais suplementares informados em sua prestação de contas referente ao exercício de 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

30. Por fim, a alegação de que as despesas empenhadas não ultrapassaram os créditos autorizados não tem influência sobre a irregularidade apurada, pois, de outra forma, estar-se-ia admitindo a execução de políticas públicas governamentais não aprovadas pela Câmara Municipal, em detrimento de outras, devidamente aprovadas pelos representantes do povo. Logo, em nosso entendimento, a concessão de créditos adicionais depende da comprovação da existência de lei autorizativa, o que não ocorreu no presente caso.
31. Por todo o exposto, considerando que não foram apresentados documentos capazes de desconstituir a irregularidade apontada, entendemos que, neste ponto, as contas prestadas pelo Prefeito Municipal de Itaverava são irregulares.

II – Aplicação de Recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino

32. É necessário analisar se o gestor aplicou o percentual mínimo de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do art. 212 da Constituição da República, de 1988:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

33. Observe-se que a aplicação de recursos no ensino deve ser ação prioritária dos Municípios, tanto que a não aplicação do mínimo de recursos determinado possibilita a intervenção, conforme a redação do inciso III do art. 35 da Constituição da República:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

34. Nesse sentido, a lição do professor Alexandre de Moraes:

Conforme já visto, a aplicação dos recursos constitucionalmente previstos na área da educação, a partir da Emenda Constitucional nº 14, de 12-9-1996, com entrada em vigor, no primeiro de ano subsequente, tornou-se princípio sensível da Constituição Federal (CF, art. 34, VII, e), cuja inobservância pelo Estado-membro ou Distrito Federal possibilitará a intervenção federal.⁴

35. Diante da determinação constitucional, o TCEMG tem decidido, repetidas vezes, pela rejeição de contas municipais, em razão do descumprimento da aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Processos nº 729.489, 709.650 e 679.251).

36. Isso porque, na análise das prestações de contas, deve-se avaliar o efetivo cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais a que está sujeito o administrador público. Assim, não há como deixar de considerar que a falta de aplicação do percentual de recursos constitucionalmente exigidos reduz o atendimento à população em seu direito à educação, causando lesão à coletividade e constituindo razão para a rejeição das contas do Executivo.

37. Nestes autos, a Unidade Técnica apurou que (fl. 06):

Não foi aplicado o percentual mínimo exigido pela Constituição Federal/88 (art. 212) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino tendo aplicado somente 21,82% da Receita Base de Cálculo.

38. O prestador alegou (fl. 4) que a o percentual apurado “[...] *deu-se pelo fato de que, no exercício em tela, inúmeras despesas da Educação, foram empenhadas, pelo contabilista responsável, na Função 04 – Administração, razão pela qual, não pode ser corretamente demonstrada na Prestação de Contas, como gastos realizados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.*

39. Na oportunidade, apresentou notas de empenho e comprovantes legais de despesas para nova apuração do percentual aplicado (fl. 28 a 366).

⁴ MORAES, Alexandre de – *Direito Constitucional* – 26ª ed. – São Paulo : Atlas, 2010 – p. 841



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

40. A Unidade Técnica analisou a documentação apresentada, constatando que “[...] *as notas de empenhos enviadas às fls. 28/366, foram classificadas na Função 12 – Educação, com exceção das notas de empenho constantes às fls. 33/35 – classificadas na Função 09 – Previdência Social*” (fl. 371).
41. Diante dessa constatação, manteve a irregularidade apontada e sugeriu a realização de inspeção *in loco* para verificação do percentual aplicado (fl. 371).
42. Analisando a documentação apresentada, verifica-se que as notas de empenho apresentadas (fl. 28/366) referem-se à Educação – Função 12 –, à exceção da documentação de fls. 33/35, o que não confirma a alegação do prestador de que as despesas apresentadas nessa oportunidade não teriam sido classificadas no ensino, mas na função administração.
43. Ressalta-se que a obrigação de prestar contas decorre do comando do art. 70 da Constituição da República, pelo qual prestará contas todo aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos:
- Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
- Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
44. No caso *sub examine*, trata-se de Prestação de Contas enviada ao TCEMG por meio do Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo – SIACE –, *software* por meio do qual o próprio jurisdicionado envia informações referentes às suas contas para análise da Unidade Técnica.
45. Assim, impera o princípio da presunção de veracidade, que torna imprescindível que o próprio prestador apresente documentos capazes de alterar as informações prestadas, justificando o ocorrido, o que não aconteceu na situação ora analisada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

46. Por todo o exposto, considerando a existência de informações que configuram o descumprimento de comando legal relativo aos atos de governo, a presunção de veracidade das informações lançadas no SIACE pela autoridade pública responsável e a falta de qualquer elemento que permita desconstituir as informações prestadas, **entende o Ministério Público de Contas** que, nesse ponto, as contas prestadas pelo Chefe do Executivo do Município de Itaverava referentes ao exercício de 2010 são irregulares.

III – Autorização irregular para remanejamento, transferência e transposição na Lei Orçamentária Municipal

47. A LOA de 2010, Lei municipal nº 553, de 2009, fl. 373 a 375, em seu art. 5º, b, contém autorização para que a administração municipal proceda a remanejamentos, transposições e transferências de dotações orçamentárias:

Art. 5º. Fica o Executivo Municipal autorizado a:

[...]

- b) Proceder à transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro.

48. Ocorre, no entanto, que a autorização para a realização dessas alterações orçamentárias não pode constar da LOA, haja vista o disposto no § 8º do art. 165 e no inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

49. O § 8º do art. 165 da Constituição da República não admite a inserção de dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa na LOA, não se incluindo na proibição apenas a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito:

Art. 165. [...]

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

50. Em complementação, o art. 167, VI, da Constituição da República preceitua que essas modificações orçamentárias devem ocorrer por meio de autorização legislativa específica:

Art. 167. São vedados:

[...]

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

51. Diante da legislação transcrita, a doutrina jurídica é clara ao dispor que a LOA não pode conter autorização ao Executivo para proceder a remanejamentos, transposições ou transferências, conforme elucidativo excerto da obra do Professor Caldas Furtado:

Em face da evidente distinção entre as duas técnicas de alteração do orçamento em vigor (créditos adicionais e estornos de verba), pode-se afirmar peremptoriamente que o Chefe do Executivo não pode utilizar a técnica dos créditos adicionais (suplementares ou especiais) para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferência.

Essa conclusão é de grande relevo para o sistema orçamentário brasileiro. Isso porque a relação de exceções feita pelo constituinte no comando do art. 165, §8 (autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei) é taxativa (*numerus clausus*), o que significa que **a LOA não pode dar autorização para o Executivo proceder a remanejamentos, transposições ou transferências de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra. Ou ainda, que os procedimentos previstos no art. 167, VI, devem ser autorizados através de lei específica.**⁵

52. Assim, embora não haja apontamento técnico sob esse fato nos autos nem dados que demonstrem a aplicação do dispositivo impugnado, **recomenda-se ao Chefe do Poder Executivo de Itaverava, que cumpra, com eficácia, as**

⁵ FURTADO, J.R. Caldas – *Elementos de direito financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, fl. 152 e 153



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

regras legais e constitucionais e evite a inclusão de autorização para realização de alterações orçamentárias nas modalidades de remanejamento, transposição e transferência nos futuros projetos de Leis Orçamentárias municipais, em atenção ao disposto no art. 165, § 8º, da Constituição da República.

53. **Recomenda-se, também, ao Poder Legislativo municipal, que, ao apreciar e votar os projetos de Leis Orçamentárias, observe com cautela o disposto no art. 165, § 8º, da Constituição da República, para que essa prática não se repita.**
54. Caberá monitoramento por esta Corte para a verificação do cumprimento dessa recomendação, quando da apreciação das contas dos exercícios vindouros.

CONCLUSÃO

55. Em razão da irregularidade na abertura de créditos adicionais, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** supra, com base no art. 45, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, **sem prejuízo das recomendações sugeridas.**
56. É o parecer.

Belo Horizonte, de março de 2012.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas