



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

**Processo nº:** 709.286  
**Natureza:** Prestação de Contas do Município de Cabeceira Grande  
**Exercício:** 2005  
**Responsável:** Antônio Nazaré Santana Melo (Prefeito à época)  
**Relator:** Auditor Licurgo Mourão

**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. 83 a 89).
3. O prestador não se manifestou em tempo hábil (fl. 36).
4. Em atenção ao princípio da verdade material, o Relator (fl. 37) determinou a juntada da manifestação apresentada pelo prestador após o transcurso do prazo regimental (fl. 39 a 77), a qual foi examinada pela Unidade Técnica (fl. 79 a 86).
5. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
6. É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

**FUNDAMENTAÇÃO**

7. 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;
  - cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a exclusão do índice legal referente ao FUNDEB<sup>1</sup>;
  - 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, de 1988, e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei federal nº 4.320, de 1964.
8. Em relação ao escopo, foram apuradas, no **exame** procedido pela Unidade Técnica, **irregularidades em relação à abertura de créditos adicionais, ao repasse de recursos ao Poder Legislativo e à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.**
9. **Após a manifestação do prestador, a Unidade Técnica ratificou as irregularidades apuradas.**
10. Passa-se, portanto, à análise dos apontamentos mantidos pela Unidade Técnica:

---

<sup>1</sup> 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**

**I - Abertura de créditos adicionais suplementares sem a devida cobertura legal**

11. Cumpre analisar se o gestor observou a existência de autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais.
12. Ressalta-se, inicialmente, que é de conhecimento geral que o art. 167, 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. (Grifo nosso.)

13. 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**. (Grifo nosso.)

14. Para corroborar o mandamento 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”.
15. 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”.
16. 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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

infraconstitucional, que privilegia a satisfação das necessidades coletivas de forma eficaz, dando prioridade à vontade popular.<sup>2</sup>

17. Para efetivação dessas necessidades, o art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu que:

Art. 1º [...]

§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. (Grifo nosso.)

18. 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.
19. 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.
20. A Constituição da República, de 1988, prevê que a autorização para suplementação de créditos pode ser dada 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.
21. 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.

---

<sup>2</sup> 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**

22. Dessa forma, tal irregularidade é grave e não pode ser considerada meramente formal, razão pela qual adotamos a posição do Exmo. Auditor Licurgo Mourão, que brilhantemente afirma:

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.<sup>3</sup>

23. Assim, não resta dúvida de que, para ser realizada a abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo, deve haver, necessariamente, autorização legal.

24. Nestes autos, a Unidade Técnica identificou, inicialmente, que:

Conforme demonstrado no subitem 1.1, o Município procedeu à abertura de créditos Suplementares no valor de R\$169.735,33 **sem a devida cobertura legal**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei 4.320/64. (Grifo do autor.) (fl. 07).

25. O responsável apresentou defesa e documentos (fl. 39 a 77), contudo o apontamento foi mantido, por não ter sido apresentada legislação capaz de esclarecer a legalidade dos créditos adicionais impugnados (fl. 81).
26. Verifica-se que, em sua defesa, o prestador apresentou apenas um relatório de suplementações e anulações orçamentárias (fl. 43 a 77).
27. Diante da ausência de documentos capazes de sanar as irregularidade apuradas, este *Parquet* ratifica o apontamento inicial da Unidade Técnica e entende estar caracterizada a irregularidade relativa à abertura de créditos adicionais sem autorização legal.

---

<sup>3</sup> 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

### II – Empenho de despesas além do limite dos créditos autorizados

28. Faz-se necessário analisar se o gestor observou o disposto no art. 59 da Lei federal nº 4.320, de 1964:

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. (Redação dada pela Lei nº 6.397, de 10.12.1976)

29. A doutrina jurídica assevera que as despesas públicas devem ser regularmente autorizadas por lei e que, conseqüentemente, é proibida a realização de despesa em valor superior aos créditos concedidos:

Como é notório, nenhuma Despesa Pública pode ser regularmente realizada sem a existência de lei que a autorize. A função da lei, neste sentido, não é apenas a de autorizar ao Poder Executivo a realização do gasto público, em si, mas, também, a de conceder os recursos necessários ao atendimento dos dispêndios autorizados. Esta é uma das funções da Lei Orçamentária Anual e dos seus créditos adicionais. Da mesma forma que se proíbe a realização de gastos sem autorização legal, em face da inexistência de recursos criados por lei, é lógico que, pelas mesmas razões, se proíba a prática de despesa cujo valor seja superior ao montante do crédito concedido para que a despesa a ser realizada não fique sem a devida cobertura.<sup>4</sup>

30. No caso, foi identificada a seguinte irregularidade:

Conforme demonstrado no item 1.4, foram empenhadas despesas **além do limite dos créditos autorizados**, no valor de R\$24.522,21, contrariando o disposto no art. 59 da Lei 4.320/64. (Grifo do autor.) (fl. 07)

31. O responsável não se manifestou sobre esse apontamento (fl. 39 a 42), razão pela qual a Unidade Técnica manteve o apontamento (fl. 81).
32. Isso posto, considerando que o defendente não trouxe aos autos documentos capazes de desconstituir a irregularidade relativa ao descumprimento do disposto no art. 59 da Lei federal nº 4.320, de 1964, identificada nos

<sup>4</sup> AGUIAR, Afonso Gomes. Direito financeiro: a Lei nº 4.320 – comentada ao alcance de todos. 3 ed., 2 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 340



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

documentos contábeis informados via SIACE, entendemos que, neste ponto, as contas prestadas são irregulares.

### III – Repasse de recursos à Câmara Municipal

33. Compete discorrer sobre o limite de repasse de recursos ao Poder Legislativo municipal insculpido pelo art. 29-A da Constituição da República.
34. Nos termos do relatório da Unidade Técnica, “o repasse efetuado à Câmara Municipal não obedeceu ao limite fixado no art. 29-A, I, da Constituição Federal com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25/2000”. Houve um repasse indevido de R\$1.516,08 (um mil quinhentos e dezesseis reais e oito centavos), que representa um percentual excedente de 0,04% (fl. 08).
35. O defendente questionou a exclusão de recursos do FUNDEF da base de cálculo de repasse (fl. 40 e 41), mas a Unidade Técnica manteve o apontamento inicial, em atenção ao entendimento desta Corte, vigente à época.
36. Verifica-se que a Unidade Técnica deduziu os valores correspondentes à contribuição feita pelo Município ao FUNDEF da base de cálculo estabelecida para o repasse de recursos ao Poder Legislativo pelo art. 29-A, I, da Constituição da República, de 1988.
37. Tal procedimento era adotado, tendo em vista o entendimento predominante desta Corte materializado no enunciado de Súmula nº 102, com a seguinte redação:

A contribuição ao FUNDEF e ao FUNDEB, bem como as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios, incluída a complementação da União, a qualquer título, não integram a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal/88 para o fim de repasse de recursos à Câmara Municipal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

38. Todavia, o Tribunal alterou seu posicionamento ao responder a consulta formulada nos autos nº 837.614, na Sessão Plenária do dia 29/06/2011, com aprovação do voto do Conselheiro Relator, por unanimidade, nos seguintes termos:

(...) a contribuição municipal feita ao FUNDEB, custeada por recursos próprios, deve integrar a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição da República.

39. Diante disso, o enunciado de Súmula nº 102 foi cancelado, conforme o D.O.C. de 26/10/11 (p. 17).
40. **É acertada a nova posição deste Tribunal, que passou a considerar a contribuição municipal feita ao FUNDEF como parte integrante da base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo Municipal à Câmara de Vereadores.**
41. Afinal, o art. 29-A da CR, de 1988, ao prever a base de cálculo para apreciação do limite das despesas do Poder Legislativo Municipal, não excetua as transferências municipais ao FUNDEF ou qualquer outra parcela.
42. Nesse sentido, J.R. Caldas Furtado<sup>5</sup> nos ensina que:

Pela simples leitura do texto do artigo 29-A da Carta da República, vê-se que não há referência ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Isso impõe que a movimentação de recursos, por intermédio do Fundo, deve ser completamente desconsiderada no cálculo do limite em exame. Isso quer dizer que os valores com os quais o Município contribui para o Fundo não devem ser deduzidos da base de cálculo a que se refere o caput do artigo 29-A, e que as quantias que o Município recebe do Fundo não devem ser adicionadas.

43. Isso posto, para que não haja qualquer prejuízo ao gestor público, o entendimento ora adotado deve ser aplicado a todos os processos de prestação de contas do Poder Executivo pendentes de apreciação por esta Corte.

---

<sup>5</sup> FURTADO, J.R. Caldas. Elementos de direito financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 307



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

44. Nesse contexto, com base no demonstrativo de fl. 20 e 21, verifica-se que a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal, incluindo os recursos do FUNDEF, perfaz R\$4.118.008,63 (quatro milhões cento e dezoito mil oito reais e sessenta e três centavos).
45. Aplicando-se o limite percentual de repasses de acordo com a população do Município de Cabeceira Grande a essa base de cálculo, no caso 8% (oito por cento), identifica-se que podem ser repassados, no máximo, R\$329.440,69 (trezentos e vinte e nove mil quatrocentos e quarenta reais e sessenta e nove centavos) ao Poder Legislativo.
46. Dessa forma, o valor repassado, R\$285.805,44 (duzentos e oitenta e cinco mil oitocentos e cinco reais e quarenta e quatro centavos) (fl. 08 e 82), não excedeu o limite constitucionalmente previsto, motivo pelo qual este *Parquet* entende que não foram descumpridos os limites impostos pelo art. 29-A da Constituição da República, de 1988.

### **IV – Aplicação de Recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino**

47. É necessário analisar se o gestor aplicou o percentual mínimo de recursos na 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.

48. Observe-se que a aplicação de recursos no ensino deve ser tratada como ação prioritária dos Municípios. A imposição constitucional é tão incisiva que a não aplicação do mínimo de recursos determinado possibilita a intervenção no ente federativo que não observar a referida determinação, conforme a redação do inciso III do art. 35 da Constituição da República:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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)

49. 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, tomou-se princípio sensível da Constituição Federal (CF, art. 34, VII, e), cuja inobservância pelo Estado-membro ou Distrito Federal possibilitará a intervenção federal.<sup>6</sup>

50. 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, nº 709.650 e nº 679.251).
51. 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-se que a falta de aplicação do percentual de recursos constitucionalmente exigidos reduz o atendimento à população em seu direito social à educação, constituindo razão para a rejeição das contas do Executivo.
52. Nestes autos, a Unidade Técnica informou que o índice de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino apurado por meio de inspeção foi de 24,11% (vinte e quatro vírgula onze por cento), inferior, portanto ao mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), conforme o Processo autuado sob o nº 735.495 (fl. 09).
53. O prestador alegou (fl. 41 e 42) que o percentual apurado de 24,11% (vinte e quatro vírgula onze por cento) decorreu do cômputo de gastos com recursos próprios nas despesas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

<sup>6</sup> MORAES, Alexandre de, Direito Constitucional, 26 ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 841



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), no valor de R\$85.587,46 (oitenta e cinco mil quinhentos e oitenta e sete reais e quarenta e seis centavos).

54. A Unidade Técnica ratificou o apontamento inicial, tendo em vista que o prestador não apresentou documentos capazes de comprovar suas alegações (fl. 83).
55. De fato, verifica-se que o defendente não apresentou nenhum documento relativo às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (fl. 43 a 77).
56. Além disso, compulsando os autos do Processo Administrativo nº 738.426, decorrente do Relatório de Inspeção autuado sob o nº 735.495, mencionado à fl. 09, verifica-se que a divergência dos valores de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino decorreu de divergências entre o valor de despesas informado e o realmente apresentado *in loco* e da impugnação de despesas no valor de R\$6.993,66 (seis mil novecentos e noventa e três reais e sessenta e seis centavos), identificadas como não afetas à educação (fl. 09 dos autos nº 734.426).
57. O responsável foi citado naqueles autos e apresentou defesa (fl. 4.691 a 4.695 dos autos nº 734.426). Contudo, o apontamento foi ratificado pela Unidade Técnica, tendo em vista a falta de documentos capazes de sanar a irregularidade identificada nos dados enviados via SIACE (fl. 4.714 dos autos nº 734.426).
58. Isso posto, o Ministério Público de Contas entende que, nesse aspecto, as contas prestadas pelo Prefeito de Cabeceira Grande referentes ao exercício 2005 são irregulares.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

**CONCLUSÃO**

59. Em razão das irregularidades na abertura de créditos adicionais e na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** supra, com base no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.
60. É o parecer.

Belo Horizonte,

de 2012.

**Sara Meinberg**

Procuradora do Ministério Público de Contas