



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 729.912
Natureza: Prestação de Contas do Município de São Francisco de Sales
Exercício: 2006
Responsável: Duil Ferreira Borges (Prefeito à época)
Relator: Auditor Hamilton Coelho

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator

RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos das contas anuais apresentadas pelo Prefeito Municipal acima mencionado, referentes ao exercício de 2006, 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. 26 a 33).
3. A defesa foi juntada (fl. 34 a 68) e examinada pela Unidade Técnica (fl. 70 a 74).
4. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
5. É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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;
 - cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a exclusão do índice legal referente ao FUNDEB¹;
 - 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 1964.
7. Em relação ao escopo, foram apuradas, no exame procedido pela Unidade Técnica, irregularidades em relação à abertura de créditos adicionais.
8. Passa-se, portanto, à análise do apontamento da Unidade Técnica:

Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis

9. Cumpre analisar se foi observado pelo gestor, no exercício de 2006, a existência de recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais na forma do art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964.

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

10. É de conhecimento geral que o art. 167, V, da CR/88, 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.)

11. O art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964, dispõe:

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. (Grifo nosso.)

12. Relembre-se, em primeiro lugar, que, de acordo com a melhor técnica de interpretação legislativa, a lei não contém palavras inúteis. Nesse sentido é a doutrina jurídica de Carlos Maximiliano², fundamentada na obra de Hans Kelsen:

É princípio basilar de hermenêutica jurídica aquele segundo o qual a lei não contém palavras inúteis: *verba cum effectu sunt accipienda*. Não se presumem, na lei, palavras inúteis.

13. Assim, não se pode deixar de considerar que a Lei federal nº 4.320, de 1964, afirma, taxativamente, que a abertura de créditos adicionais **depende da existência de recursos disponíveis** para ocorrer a despesa.

14. Além disso, o orçamento brasileiro é atrelado ao programa de governo, conforme o art. 2º da Lei federal nº 4.320, de 1964. Portanto, a execução orçamentária não pode se desvencilhar dos programas decorrentes de um processo de planejamento previamente aprovado pelo Poder Legislativo. Vejamos o dispositivo normativo:

Art. 2º A **Lei do Orçamento conterà** a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o **programa de trabalho do Governo**, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. (Grifo nosso.)

² SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira, *Hermenêutica e aplicação do direito*, 8 ed. 1965, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961, p. 262.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

15. Nessa esteira, no decorrer da execução orçamentária, a administração pública deve se ater a todos os regramentos constitucionais e legais relativos à matéria, que têm por objetivo evitar que a vontade popular aprovada e expressa pela LOA seja descaracterizada na sua essência, com o desvirtuamento dos programas aprovados.
16. Apesar do rigor, a legislação admite modificações do programa aprovado, em decorrência do surgimento de fatos novos durante a execução orçamentária. Essas alterações podem ser implementadas com a abertura de créditos adicionais suplementares, especiais e extraordinários, nos termos dos artigos 42 e 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964, ou por meio de estornos de verbas, representados por remanejamentos, transferências ou transposições, na forma do art. 167, VI, da Constituição da República.
17. Todavia, essas modificações não podem ser realizadas sem que se observe as formalidades legais. Afinal, trata-se de alteração de projeto de trabalho discutido e aprovado pelo Poder Legislativo.
18. Por derradeiro, o Tribunal de Contas não tem apenas competência para fiscalizar, como órgão de controle, também têm a função de estimular o planejamento da administração pública, em razão da política de responsabilidade fiscal instituída pela Lei Complementar federal nº 101, de 2000.
19. Em razão do exposto, entendemos que a abertura de créditos suplementares ou especiais sem comprovação da existência de recursos disponíveis é irregular.
20. Nestes autos, foi apurada a seguinte irregularidade (fl. 07):

Conforme demonstrado no subitem 1.3, foram abertos créditos suplementares/especiais no valor de R\$449.206,43 **sem recursos disponíveis**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64. (Grifo do autor.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

21. O defendente alegou, em síntese, que as irregularidades identificadas são sanáveis e meramente formais (fl. 35). Sustentou que as contas só podem ser julgadas irregulares quando comprovada a omissão no dever de prestar contas, a prática de ato de gestão ilegal ou outras situações mencionadas na Lei federal nº 8.443, de 1992 (fl. 36). Informou, por fim, que os créditos impugnados foram abertos com base na tendência de excesso de arrecadação do exercício (fl. 39), juntando os documentos de fl. 46 a 68.
22. Após análise da defesa, a Unidade Técnica fez o quadro de créditos adicionais com base nas leis apresentadas (fl. 74). Todavia, a irregularidade apurada foi mantida (fl. 72).
23. Verifica-se que o apontamento decorre da **falta de comprovação da existência dos recursos decorrentes de excesso de arrecadação** indicados para abertura dos créditos adicionais mencionados no quadro de leis (fl. 74).
24. Nesse cenário, relembramos que a Lei federal nº 4.320, de 1964, dispõe, no § 1º do art. 43, que são considerados recursos para abertura de créditos adicionais o superávit financeiro de exercício anterior, o excesso de arrecadação, os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos autorizados em lei e o produto de operações de crédito autorizadas.
25. No caso em tela, a irregularidade se restringiu à abertura de créditos adicionais fundamentada no excesso de arrecadação definido no § 3º do art. 43 da mencionada lei:

Art. 43. [...]

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

26. Diante da definição legal, a identificação do excesso de arrecadação depende da adoção de metodologia para acompanhamento mensal da receita, com o objetivo de avaliar eventuais aumentos da arrecadação estimada.
27. Como se trata de avaliação estimativa, deve o administrador ter o cuidado de adotar metodologia com controle rigoroso, de forma a permitir que eventuais erros de cálculo sejam corrigidos ao longo do exercício financeiro, evitando a abertura de créditos sem a necessária cobertura financeira. Nesse sentido a obra de Flávio da Cruz ³:

Não obstante os visíveis cuidados que a presente metodologia apresenta, diante dos riscos envolvidos, convém, ainda, alertar para a importância em manter o acompanhamento e testar a necessária compatibilidade com o cronograma financeiro, uma vez que se trata de **provável excesso**. Eventuais desajustes ocorridos até novembro (11/12 do período) devem ser rigorosamente contornados em dezembro a fim de evitar o uso de cobertura fictícia. (Grifo do autor)

28. Assim, uma vez identificado um erro de cálculo, deve o administrador adotar as medidas corretivas necessárias, para não incorrer em descumprimento do disposto no art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964.
29. Por todo o exposto, como o responsável, **não apresentou documentos** capazes de comprovar a existência do montante de excesso de arrecadação indicado como fonte de recursos para abertura dos créditos adicionais, mas, tão somente, cópia de leis e decretos de abertura de créditos (fl. 46 a 68), entendemos que as contas apresentadas estão irregulares.
30. Ressalta-se, por fim, que a obrigação de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos no curso da gestão e o cumprimento dos planos de governo é do prestador e não do Tribunal de Contas. Afinal, o art. 70 da Constituição da República atribui a responsabilidade de prestar contas ao gerenciador dos recursos públicos.

³ CRUZ, Flávio da *et alii*. Comentários à Lei nº 4.320. 4 ed. São Paulo : Atlas, 2006, fl. 90



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

CONCLUSÃO

31. Em razão da irregularidade apurada na abertura de créditos adicionais especiais, 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.
32. É o parecer.

Belo Horizonte,

de 2012.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas