



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

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

**Processo nº:** 730.077  
**Natureza:** Prestação de Contas do Município de Paineiras  
**Exercício:** 2006  
**Responsável:** Vicente Feliciano Alves (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 responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa; observado, portanto, o devido processo legal (fl. 72 a 76). Porém, não foi apresentada defesa, conforme informação da Coordenadoria de Área de Diligência Externa e de Vista – CADIV (fl. 78).
3. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
4. É o relatório, no essencial.

**FUNDAMENTAÇÃO**

5. 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:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- 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/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei federal nº 4.320, de 1964.
6. Em relação ao escopo, foram apuradas, no exame procedido pela Unidade Técnica, irregularidades na abertura de créditos adicionais e no repasse de recursos à Câmara Municipal (fl. 35).

7. Passa-se, portanto, à análise do apontamento da Unidade Técnica:

#### I. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis

8. Cumpre analisar se o gestor observou a existência de recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais, na forma do art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964.
9. 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.)

---

<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

10. 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.)

11. 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 Maximiliano<sup>2</sup>, 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.

12. 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.

13. 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 econômico-financeira e o **programa de trabalho do Governo**, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. (Grifo nosso.)

14. 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.

---

<sup>2</sup> SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira. Hermenêutica e aplicação do direito. 8 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965, p. 262.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

15. 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.
16. 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.
17. Por derradeiro, o Tribunal de Contas não tem apenas competência para fiscalizar; como órgão de controle, também tem 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.
18. Em razão do exposto, entendemos que a abertura de créditos suplementares ou especiais sem comprovação da existência de recursos disponíveis é irregular.
19. Nestes autos, a Unidade Técnica identificou que (fl. 07):

Conforme demonstrado no subitem 1.2, foram abertos créditos suplementares/especiais no valor de R\$354.237,00 **sem recursos disponíveis**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64. (Grifo do autor.)
20. Verifica-se, à fl. 07, que foram abertos créditos adicionais no valor total de R\$985.000,00 (novecentos e oitenta e cinco mil reais). Todavia, os recursos oriundos de excesso de arrecadação não foram suficientes, pois somaram apenas R\$630.763,00 (seiscentos e trinta mil setecentos e sessenta e três reais). Assim, foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$354.237,00 (trezentos e cinquenta e quatro mil duzentos e trinta e sete reais).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

21. Ressalta-se 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.
22. Assim, considerando que o prestador, embora regularmente citado, não se manifestou, deixando de apresentar documentos e alegações capazes de desconstituir ou justificar a irregularidade identificada nos demonstrativos contábeis enviados via SIACE, entendemos que as contas apresentadas estão irregulares.

## II. Repasse de recursos à Câmara Municipal

23. Compete discorrer sobre o limite de repasse de recursos ao Poder Legislativo municipal disposto no art. 29-A da Constituição da República.
24. 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 [...].
25. Foi constatado que houve um repasse indevido de R\$ 102.510,44 (cento e dois mil quinhentos e dez reais e quarenta e quatro centavos), que representa um percentual excedente de 2,87% (dois vírgula oitenta e sete por cento) (fl. 08).
26. Verifica-se, no entanto, que a Unidade Técnica deduziu, da base de cálculo estabelecida para o repasse de recursos ao Poder Legislativo pelo art. 29-A, I, da CR/88, os valores correspondentes à contribuição feita pelo Município ao FUNDEF (fl. 23 e 24).



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

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

27. Tal procedimento era adotado, tendo em vista o entendimento predominante desta Corte à época, 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.

28. 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 a 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.

29. Diante disso, o enunciado de Súmula nº 102 foi cancelado, conforme publicação no Diário Oficial de Contas do dia 26/10/11 (p. 17).
30. **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.**
31. O art. 29-A da CR/88, 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.



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

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

32. Nesse sentido, J.R. Caldas Furtado<sup>3</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.

33. Isso posto, para que não haja nenhum 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.

34. Nesse contexto, com base no demonstrativo de fl. 23 e 24, 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\$4.145.973,08 (quatro milhões cento e quarenta e cinco mil novecentos e setenta e três reais e oito centavos).

35. Aplicando-se o limite percentual de repasses de acordo com a população do Município a essa base de cálculo, no caso, 8% (oito por cento), identifica-se que podem ser repassados, no máximo, R\$331.677,85 (trezentos e trinta e um mil seiscentos e setenta e sete reais e oitenta e cinco centavos) ao Poder Legislativo.

36. Dessa forma, o valor repassado, R\$387.999,96 (trezentos e oitenta e sete mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e seis centavos) (fl. 08), representa 9,35% (nove vírgula trinta e cinco por cento) da receita base de

---

<sup>3</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**

cálculo, o que caracteriza descumprimento do limite imposto pelo art. 29-A da CR88, motivo pelo qual este *Parquet* entende que as contas prestadas estão irregulares.

**CONCLUSÃO**

37. Pelo exposto e em razão das irregularidades na abertura de créditos adicionais e no repasse de recursos à Câmara Municipal, 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.
38. É o parecer.

Belo Horizonte,

de 2012.

**Sara Meinberg**

Procuradora do Ministério Público de Contas