MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº:	679.240
Natureza:	Prestação de Contas do Município de Lajinha
Exercício:	2002
Responsável:	Hilmar Sathler Cesar (Prefeito à época)
Relator:	Conselheiro Eduardo Carone Costa

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. 60 a 64).
3. A defesa foi juntada (fl. 65 a 77) e examinada pela Unidade Técnica (fl. 81 a 83).
4. Após, 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;

- 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 1964.

7. Em relação ao escopo, foram apuradas, no exame procedido pela Unidade Técnica, irregularidades na 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 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.

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**

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

> **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 Maximiliano[2], 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. 2° A **Lei do Orçamento conterá** 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.)

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

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

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 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.

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, a Unidade Técnica identificou que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R$151.166,33 (cento e cinquenta e um mil cento e sessenta e seis reais e trinta e três centavos), contrariando o art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964 (fl. 14).

21. Verifica-se que a despesa foi fixada em R$8.000.000,00 (oito milhões de reais). Todavia, a execução foi superior, perfazendo R$8.151.166,33 (oito

milhões cento e cinquenta e um mil cento e sessenta e seis reais e trinta e três centavos) (fl. 14).

22. O responsável apresentou nova prestação de contas digital (fl. 78) e documentos para análise. Todavia, após análise desses dados contábeis, a Unidade Técnica identificou que o excesso de arrecadação indicado como fonte de recursos não se concretizou, conforme comprova o Balanço Orçamentário, e ratificou seu apontamento inicial (fl. 68).

23. Isso posto, constata-se que a irregularidade se restringiu à abertura de créditos adicionais fundamentada em 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.

24. 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.

25. Como se trata de avaliação estimativa, o administrador deve ter o cuidado de adotar metodologia para 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

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

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.

26. Assim, uma vez identificado um erro de cálculo, o administrador deve adotar as medidas corretivas necessárias, para não incorrer em descumprimento do disposto no art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964.

27. Após a análise dos autos, constata-se que não foram apresentados documentos capazes de desconstituir ou justificar a irregularidade identificada nos demonstrativos contábeis enviados via SIACE, razão pela qual entendemos que as contas apresentadas estão irregulares.

CONCLUSÃO

28. Em razão das irregularidades apuradas, 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.

29. É o parecer.

Belo Horizonte, de 2012.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas