



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

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

**Processo nº:** 696.127  
**Natureza:** Prestação de Contas do Município de Unaí  
**Exercício:** 2004  
**Responsável:** José Braz da Silva (Prefeito à época)  
**Relator:** Conselheiro Sebastião Helvecio

**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. 61 a 66). Porém, não foi apresentada defesa, conforme certidão da Coordenadoria de Apoio à Segunda Câmara (fl. 69).
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, no repasse de recursos ao Poder Legislativo e na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (fl. 36).
7. Passa-se, portanto, à análise dos apontamentos da Unidade Técnica:
- I. Abertura de créditos adicionais especiais sem a devida cobertura legal**
8. Cumpre analisar se o gestor observou a existência de autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais.

---

<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**

9. Ressalta-se, inicialmente, que 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.)

10. 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.)

11. 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”.
12. 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”.
13. 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.<sup>2</sup>
14. Para efetivação dessas necessidades, o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que:

---

<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

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.)

15. 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.
16. 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.
17. A CR/88 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.
18. 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.
19. 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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado.<sup>3</sup>

20. Assim, não resta dúvida de que, para ser realizada a abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo, deve haver, necessariamente, autorização legal.
21. Neste caso, a Unidade Técnica identificou que o Município procedeu à abertura de créditos especiais sem a devida cobertura legal, no valor de R\$395.293,14 (trezentos e noventa e cinco mil duzentos e noventa e três reais e quatorze centavos), contrariando o disposto no art. 42 da Lei federal 4.320, de 1964 (fl. 32).
22. Relembre-se que, nas prestações de contas, a obrigação de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos é do prestador e não do Tribunal de Contas, haja vista o disposto no art. 70 da CR/88.
23. As Cortes de Contas apenas recolhem e analisam a documentação à luz da legislação aplicável, cabendo ao jurisdicionado **demonstrar com clareza** a destinação dos recursos públicos sob sua responsabilidade.
24. Dessarte, considerando que o responsável, embora regularmente citado, não se manifestou, deixando de apresentar documentos capazes de desconstituir ou justificar essa irregularidade, ratificamos o apontamento da Unidade Técnica e entendemos que, sob esse aspecto, as contas apresentadas estão irregulares.

## II. Repasse de recursos à Câmara Municipal

25. Compete discorrer sobre o limite de repasse de recursos ao Poder Legislativo municipal disposto no art. 29-A da Constituição da República.

---

<sup>3</sup> Voto vista proferido nos autos do Pedido de Reexame nº 837.136, Sessão do dia 30/08/2011.



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

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

26. Foi constatado que houve um repasse indevido de R\$239.623,40 (duzentos e trinta e nove mil seiscientos e vinte e três reais e quarenta centavos), o que representa um percentual excedente de 0,90% (zero vírgula noventa por cento), contrariando o art. 29-A da CR/88 (fl. 33).
27. Verifica-se 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. 45 e 46).
28. 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.
29. 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.
30. Diante disso, o enunciado de Súmula nº 102 foi cancelado, conforme publicação no Diário Oficial de Contas do dia 26/10/11 (p. 17).
31. É acertada a nova posição deste Tribunal que passou a considerar a contribuição municipal feita ao FUNDEF como parte integrante da base de



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

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo municipal à Câmara de Vereadores.

32. 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.
33. Nesse sentido, J. R. Caldas Furtado<sup>4</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.

34. 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.
35. Nesse contexto, com base no demonstrativo de fl. 45 e 46, 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\$29.475.649,86 (vinte e nove milhões quatrocentos e setenta e cinco mil seiscentos e quarenta e nove reais e oitenta e seis centavos).
36. Aplicando-se o limite percentual de repasses de acordo com a população do Município a essa base de cálculo, no caso, 8%, identifica-se que

---

<sup>4</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

poderiam ter sido repassados, no máximo, R\$2.358.051,99 (dois milhões trezentos e cinquenta e oito mil cinquenta e um reais e noventa e nove centavos) ao Poder Legislativo.

37. Dessa forma, o valor repassado, R\$2.360.404,00 (dois milhões trezentos e sessenta mil quatrocentos e quatro reais) (fl. 33), excedeu esse limite, motivo pelo qual este *Parquet* entende que foi descumprido o disposto no art. 29-A da CR/88.

### III. Aplicação de Recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino

38. É necessário analisar se o gestor aplicou o percentual mínimo de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do art. 212 da CR/88:

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.

39. 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:

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**

40. 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.<sup>5</sup>

41. 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).
42. 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.
43. 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.
44. Neste caso, a Unidade Técnica identificou que o índice de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de 22,25% (vinte e dois vírgula vinte e cinco por cento) da receita base de cálculo, inferior, portanto, ao mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento) (fl. 34).
45. Considerando que o responsável, embora regularmente citado, não se manifestou, deixando de apresentar documentos capazes de alterar as informações apresentadas via SIACE, o Ministério Público de Contas ratifica o apontamento da Unidade Técnica e entende que a não aplicação do índice constitucional de recursos na Educação torna as contas irregulares.

<sup>5</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**

**CONCLUSÃO**

46. Pelo exposto e 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.
47. É o parecer.

Belo Horizonte, 06 de agosto de 2012.

**Sara Meinberg**

Procuradora do Ministério Público de Contas