



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

**Processo nº:** 1.015.424  
**Natureza:** Prestação de Contas do Executivo municipal de Capitão Andrade  
**Exercício:** 2016  
**Responsável:** José de Oliveira Filho (Prefeito municipal à época)

### PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Trata-se das contas anuais de responsabilidade do Prefeito municipal acima mencionado, que vieram ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.
2. 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 como escopo para o exercício de 2016 o cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino; do limite fixado no art. 29-A da CR/88; do limite de despesas com pessoal fixado nos artigos 19 e 20 da LC nº 101, de 2000; das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei nº 4.320, de 1964; e o encaminhamento do Relatório de Controle Interno (IN nº 04, de 2016).
3. Nesses pontos, a Unidade Técnica identificou irregularidades que poderiam ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas:
  - realização de despesa excedente no valor de R\$4.768,30, contrariando o disposto no art. 59 da Lei 4.320/64 e inciso II do art. 167 da Constituição da República de 1988 (fl. 04 v.);
  - o Poder Executivo não obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela LC 101/2000, art. 20, III, “b”, tendo sido aplicados 57,20% da Receita Corrente Líquida (Base de Cálculo).
4. Citado, o gestor responsável à época não se manifestou, conforme Certidão à fl. 47.
5. É o relatório.

### FUNDAMENTAÇÃO

#### **I. Empenho de despesas em valor superior aos créditos orçamentários disponíveis**

6. A discussão versa sobre o empenho de despesas em valor superior ao dos créditos autorizados para suportá-las na dotação orçamentária específica.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

7. O art. 59 da Lei federal nº 4.320, de 1964, determina que “O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”<sup>1</sup>.

8. Para a doutrina jurídica, as despesas públicas devem ser regularmente autorizadas por lei, motivo pelo qual é proibida a realização de despesas em valor superior aos créditos orçamentários aprovados para executá-las. Vejamos excerto da lição de Afonso Gomes Aguiar:

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>2</sup>

9. Diante disso, as despesas públicas são especificadas em dotações orçamentárias em que são indicadas a Unidade Administrativa, a Função Pública, o Programa de Governo, a Atividade e o Elemento da Despesa, em conformidade com os art. 14 e 15 da Lei n.º 4.320, de 1964:

Art. 14. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias. [\(Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964\)](#)

Parágrafo único. Em casos excepcionais, serão consignadas dotações a unidades administrativas subordinadas ao mesmo órgão.

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á *no mínimo* por elementos. [\(Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964\)](#)

§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins. [\(Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964\)](#)

§ 2º Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos.

10. Nesse contexto, sabe-se que as dotações orçamentárias promovem a distribuição dos recursos (orçamentários e financeiros) disponíveis para a consecução das ações públicas consignadas na LOA, motivo pelo qual devem ser respeitadas com afincio.

11. Na doutrina, Haroldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior alertam que o orçamento deve ser rigorosamente observado, ao longo de sua execução, sob pena de se abrir a porta para a completa anarquia orçamentária e financeira:

Se pudessem as entidades governamentais empenhar despesas além do limite dos créditos concedidos, estaria aberta a porta para a completa anarquia orçamentária e financeira, e o orçamento não existiria como instrumento de Administração. Os Poderes ou os órgãos

<sup>1</sup> Redação dada pela Lei nº 6.397, de 10.12.1976

<sup>2</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

1.015.424 gd



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

dotados de autonomia e personalidade jurídica assumiriam poder maior e mais eminente além dos que lhe são hoje em dia facultados. E, pois, altamente salutar a regra do art. 59 e do art. 42 seu parágrafo único que impõe disciplinamento na execução dos respectivos orçamentos. <sup>3</sup>

12. Assim, ao executar o orçamento é imprescindível respeitar os créditos concedidos para o exercício financeiro em cada uma das dotações orçamentárias consignadas, cabendo ao gestor promover acréscimos àquelas que tiverem sido insuficientemente dotadas, por meio da abertura de créditos suplementares previamente autorizados em lei, sob pena de restar descumprido o art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964.

13. No caso, embora o montante anual de despesas empenhadas não tenha excedido os créditos concedidos para o exercício financeiro, foram identificados empenhos sem dotação orçamentária suficiente no valor de **R\$4.768,30** (fl. 04 v.).

14. Como o responsável não se manifestou, entendemos que as contas sob exame devem ser consideradas irregulares.

## II. Limites impostos à despesa com pessoal

15. A discussão versa sobre as regras de controle impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar federal nº 101, de 2000, às despesas com pessoal.

16. Desde a promulgação da LRF, os entes federativos do Brasil estão obrigados a administrar os recursos públicos, visando a uma “Gestão Fiscal Responsável”<sup>4</sup>.

17. Por essa razão, impõe-se ao Chefe do Executivo maior diligência em seus atos de gestão, bem como planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios, para que o ente federativo não incorra no desequilíbrio das contas públicas, conforme art. 1º, §1º da LRF:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 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

<sup>3</sup> REIS, Heraldo da Costa e Machado Júnior, José Teixeira. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 34 ed., rev. e atual. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2012, p. 119

<sup>4</sup> FURTADO, J. R. Caldas, Elementos de Direito Financeiro. 2 ed. Belo Horizonte Fórum, 2010, p. 335. 1.015.424 gd



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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.

18. Dentre as regras impostas pela LRF para a manutenção do equilíbrio fiscal, está a limitação das despesas com pessoal dos municípios a 60% da Receita Corrente Líquida, nos termos do art. 19, III, da LRF:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

[...]

19. Além disso, deve ser repetida a repartição desse percentual entre os Poderes Legislativo e Executivo, fixada em 6% e 54%, respectivamente, nos termos do art. 20, III, a e b da LRF:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

~~20.~~ Para evitar que esses limites sejam alcançados, a LRF ainda estipulou um **limite prudencial**, fixado em 95% dos limites legais, no seu art. 22, que norma de caráter cogente que tem natureza preventiva. Assim, caso esse percentual seja superado ao final de um quadrimestre, são previstas vedações para a Administração, a fim de garantir o controle de gastos:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

21. Por fim, na hipótese de inobservância desses limites devem ser adotadas medidas corretivas, visando à redução das despesas com pessoal nos dois quadrimestres subsequentes, nos termos do art. 23 da LRF:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

22. Na doutrina, há quem caracterize esse art. 23 da LRF como uma das regras de controle da despesa com pessoal:

Complementando a estrutura regradora estabelecida para o controle da despesa total com pessoal, o dispositivo do art. 23 prevê que, para o caso da despesa com pessoal ultrapassar os limites definidos no art. 20, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes. [...]

[...]

Caso não seja alcançada a redução propugnada no prazo determinado, de imediato, a Administração ficará sujeita a penalidades, não podendo: receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outra unidade federada; ou contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (§3º, I, II e III). Estas restrições punitivas serão imediatamente aplicadas se a despesa com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão, referidos no art. 20 (§4º)<sup>5</sup>

23. Nessa mesma linha, entendemos que essa determinação de redução dos gastos com pessoal para os percentuais legais (art. 23 da LRF), configura, mais uma regra de controle dessas

<sup>5</sup> MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2001 - pág. 112 e 113  
1.015.424 gd



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

despesas, a qual tem o objetivo de promover o reequilíbrio das contas públicas, em razão da política de responsabilidade fiscal imposta pela LRF.

24. Assim, entendemos que, ao administrar as despesas com pessoal, o gestor possui as seguintes obrigações: respeitar o limite global de despesas com pessoal (art. 19 da LRF); respeitar os limites específicos impostos para os Poderes Executivo e Legislativo (art. 20 da LRF); em caso da despesa total com pessoal exceder ao limite prudencial (95 % do limite da despesa), cumprir com rigor as normas do art. 22 e, por fim, na hipótese de descumprimento dos limites previstos no art. 20, adotar as medidas corretivas determinadas na própria lei (art. 23 da LRF).

25. Por isso, o descumprimento de qualquer uma dessas regras deve ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do gestor.

26. No caso, verificou-se que as despesas com pessoal do Município no exercício de 2016 representaram 61,33% da receita base de cálculo legalmente estipulada e as do Poder Executivo 57,20%, o que excede o limite permitido legalmente para o Poder Executivo de 54% em 3,20%.

27. Como o responsável não trouxe aos autos defesa e/ou justificativas capazes de elidir a irregularidade apontada, entendemos que as contas sob exame devem ser consideradas irregulares.

### **III. Recomendações**

28. No que se refere ao Relatório do Controle Interno, a Unidade Técnica ressaltou que embora o órgão de Controle Interno tenha abordado todos os itens exigidos em conformidade com o item 1, da INTC nº 04/2016, não opinou conclusivamente sobre as contas anuais do Prefeito, de acordo com o disposto no § 3º do art. 42 da Lei Orgânica do TCEMG nº 102/2008.

29. Assim, recomendou que, no exercício subsequente, o órgão de Controle Interno deverá opinar conclusivamente sobre as contas do Prefeito, qual seja: pela regularidade das contas, pela regularidade das contas com ressalvas, ou pela irregularidade das contas.

30. Nessa linha, aderimos à recomendação da Unidade Técnica, uma vez que entendemos que é apropriada ao caso em análise.

31. Faz-se necessário, ainda, o reforço da recomendação já feita pelo Ministério Público de Contas e por esta Corte, sobre a necessidade de se atentar para o planejamento adequado da gestão municipal, com vistas a garantir o cumprimento das metas previstas na Lei nº



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

13.005, de 2014, que trata do Plano Nacional de Educação (PNE), alertando o Prefeito que o prazo para o cumprimento das Metas n.ºs 1, 9 e 18, referentes à universalização do acesso à educação infantil na pré-escola, à elevação da taxa de alfabetização e à implementação de planos de carreira para os profissionais da educação em consonância com o piso salarial nacional, já expirou.

32. Além disso, os responsáveis pelos Poderes Executivo e Legislativo devem ser alertados da importância da compatibilização das peças orçamentárias, instrumentos de gestão municipal, com as metas do PNE, conforme previsto no art. 10 da Lei federal n.º 13.005, de 2014.

33. Por fim, mister destacar a decisão deste Tribunal de Contas no Assunto Administrativo n.º 1.015.649<sup>6</sup>, a qual recomenda aos Chefes dos Poderes Executivos municipais que “os planos estaduais e municipais de educação devem trabalhar de forma articulada para o alcance das metas e estratégias estabelecidas no PNE, razão pela qual os planos não poderão apresentar taxas de atendimento inferiores ou prazos superiores aos estipulados nacionalmente”.

### CONCLUSÃO

34. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina pela emissão de parecer prévio pela **reprovação das contas** supra, com base no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, **sem prejuízo das recomendações sugeridas**.

35. É o parecer.

Belo Horizonte, 11 de março de 2019.

**Sara Meinberg**

Procuradora do Ministério Público de Contas

---

<sup>6</sup> Decisão exarada em 02/08/2017 pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas.  
1.015.424 gd