



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 1.015.324
Natureza: Prestação de Contas do Executivo municipal de Divisa Nova
Exercício: 2016
Responsável: José Luiz de Figueiredo (Prefeito municipal à época)
Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

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 a seguinte irregularidade:
 - abertura de créditos suplementares e especiais no valor de R\$49.301,03 sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei 4.320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC 101/2000 (fl. 06).
4. Citado, o gestor responsável à época apresentou defesa às fls. 55 a 58.
5. Em seu reexame, a Unidade Técnica concluiu que a irregularidade não foi sanada, apenas houve alteração do valor referente aos créditos suplementares abertos sem recursos disponíveis.
6. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

I. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis

7. A discussão versa sobre a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis para ocorrer a despesa, contrariando o art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

8. 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.)

9. 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.)

10. 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 Maximiliano¹, fundamentada na obra de Hans Kelsen:

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

11. 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.

12. 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 desvincular dos programas decorrentes de um processo de planejamento previamente aprovado pelo Poder Legislativo. Vejamos o dispositivo normativo:

Art. 2º 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.)

13. 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.

14. 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

¹ 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

estornos de verbas, representados por remanejamentos, transferências ou transposições, na forma do art. 167, VI, da C/R88.

15. 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.

16. 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.

17. No caso, a Unidade Técnica identificou que houve abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis, no valor de R\$49.301,03 (fl. 06).

18. Após analisar a defesa apresentada, a Unidade Técnica manteve a irregularidade, todavia, alterou o valor dos créditos abertos sem recursos disponíveis para R\$30.866,12 (fl. 121).

19. Assim, tendo em vista que, mesmo havendo diminuição do valor, a irregularidade persiste, entendemos que as contas apresentadas devem ser consideradas irregulares.

Recomendações

20. Em relação ao **parecer do Controle Interno**, a Unidade Técnica constatou que o relatório de Controle Interno apresentou abordou parcialmente os itens exigidos no item 1 do Anexo I, a que se refere o art. 2º, caput e § 2º, e art. 6º, § 2º, da Instrução Normativa nº 04, de 14 de dezembro de 2016.

21. 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 13.005, de 2014, que trata do Plano Nacional de Educação (PNE), alertando o Prefeito que o prazo para o cumprimento das Metas nºs 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.

22. 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 nº 13.005, de 2014.

23. Ante o exposto, mister destacar a decisão deste Tribunal de Contas no Assunto Administrativo nº 1.015.649º a qual recomenda aos Chefes dos Poderes Executivos municipais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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”.

24. Por fim, necessário discorrer sobre um importante ponto para a análise das contas de governo: a autorização, pela LOA, para a abertura de créditos suplementares em índices demasiadamente elevados e a utilização, pelo Prefeito, dessa autorização legislativa, com a efetiva abertura desses créditos em percentuais elevados.

25. Cumpre destacar que, no Município em questão, a Lei Orçamentária Anual autorizou a abertura de créditos suplementares no montante de 50% das dotações orçamentárias (fl. 02 v). Esse percentual é considerado demasiado alto, o que evidencia falta de planejamento e organização do Município.

26. Sabe-se que a falta de planejamento pode causar danos irreversíveis às políticas públicas necessárias e esperadas, especialmente na conjuntura econômica atual, em que os recursos econômicos estão escassos e é grande a demanda por políticas públicas eficientes.

27. Sobre a matéria, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão J. R. Caldas Furtado² leciona, *in verbis*:

A ordem jurídico-orçamentária é lacunosa no que se refere à regulamentação do procedimento de autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares. Isso não implica tolerância com abusos resultantes de autorizações desenfreadas; em tempos de regime de gestão fiscal responsável, a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) exige ação planejada na Administração Pública (art. 1º, § 1º). O certo é que, quanto maior for o percentual autorizado na lei orçamentária acima da expectativa de inflação, maior será a evidência de falta de planejamento, organização e controle do ente da Federação; esses elementos são reveladores de uma gestão política inaceitável.

28. A autorização de abertura de créditos suplementares em percentuais muito elevados pode até se aproximar de abertura de créditos ilimitados, prática vedada pelo art. 167, VII, da CR/88.

29. Além disso, demonstra omissão da Câmara local, no exercício da sua função constitucional de participar da elaboração do orçamento municipal e controlar a sua execução.

30. Nesse sentido, aduz Rogério Sandoli Oliveira³:

a margem de remanejamento autorizada na própria lei de orçamento não pode se tornar uma verdadeira “camuflagem” em conceder um “cheque em branco” a ser “preenchido” pelos administradores públicos, transformar tal margem em créditos ilimitados e,

² FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 149

³ OLIVEIRA, Rogério Sandoli. Dos Créditos Adicionais. In: CONTI, José Maurício (Coord.) Orçamentos Públicos; A Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

portanto, castrar o conteúdo basilar no orçamento, ou seja, o atendimento ao planejamento juridicizado.

31. Dessa forma, entendemos que a autorização e execução dos créditos suplementares em percentuais **acima de 30%** desfigura o planejamento constante na Lei do Orçamento e deturpa o sistema orçamentário previsto na Constituição da República.

32. No caso, repita-se, a LOA autorizou a suplementação do orçamento em até 50%.

33. A despeito dessa autorização excessiva na lei, o Prefeito procedeu à abertura de créditos suplementares em percentual inferior a 30%. Ficou demonstrada, pois, a juridicidade da execução orçamentária, pelo Prefeito, no tocante à abertura dos créditos suplementares.

34. No entanto, tendo em vista que no ano de 2017 iniciou-se uma legislatura nova, entendemos necessária a recomendação ao Prefeito atual para que cumpra com eficácia as regras legais e constitucionais e adote medidas para aprimorar o planejamento municipal, a fim de evitar a suplementação excessiva de dotações. Para tanto, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária municipal, deve observar o limite de 30% para a autorização para a abertura de créditos suplementares e, mesmo que a LOA seja aprovada com um índice superior, no curso da execução do orçamento, este índice deve ser respeitado.

35. Ademais, que seja recomendado ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o Projeto de Lei Orçamentária municipal, não autorize suplementação de dotações pelo Município em percentuais acima de 30%.

CONCLUSÃO

36. Pelo exposto, este 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, **sem prejuízo das recomendações sugeridas**.

37. É o parecer.

Belo Horizonte, 09 de maio de 2019.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas