



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 1.015.438
Natureza: Prestação de Contas do Executivo municipal de Viçosa
Exercício: 2016
Responsável: Ângelo Chequer (Prefeito municipal à época)
Relator: Conselheiro Cláudio Terrão

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:

- abertura de créditos suplementares no valor de R\$180.791,27 sem cobertura legal, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei 4320/64 (fl. 02 v.);

- abertura de créditos suplementares e especiais no valor de R\$ 3.164.340,25 sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei 4320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC 101/2000(fl. 04 v.) e

- realização de despesa excedente no valor de R\$84.500,00, contrariando o disposto no art. 59 da Lei 4.320/64 e inciso II do art. 1687 da Constituição da República de 1988 (fl. 06 v.).

4. Citado, o gestor responsável à época apresentou defesa às fls. 54 a 57.

5. No reexame, a Unidade Técnica verificou que as falhas apontadas não foram sanadas.

6. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

I - Abertura de créditos adicionais sem cobertura legal

7. Cumpre analisar se o gestor observou a existência de autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais.

8. Como é de conhecimento geral, o art. 167, V, da CR/88 preceitua:

Art. 167. São vedados:

[...]

V – a **abertura de crédito suplementar** ou **especial** sem **prévia autorização legislativa** e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

sem indicação dos recursos correspondentes. (Grifo nosso.)

9. Nesse sentido, o art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964, dispõe: “Os **créditos suplementares e especiais** serão **autorizados por lei e abertos por decreto executivo**”. (Grifo nosso.)

10. Para corroborar o mandamento constitucional e legal, o Enunciado de Súmula nº 77 desta Corte prevê: “os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor”.

11. E o art. 222 do Regimento Interno do TCEMG estabelece: “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”.

12. Além da necessidade de observância da legalidade estrita, deve-se levar em consideração a sistemática orçamentária adotada pela CR/88 e seguida na legislação infraconstitucional, que privilegia a satisfação das necessidades coletivas de forma eficaz, dando prioridade à vontade popular.¹

13. Para efetivação dessas necessidades, o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece:

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.)

14. 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.

15. 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.

16. 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. Frisamos que essas leis são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, mas têm que ser apreciadas e aprovadas pelo Poder Legislativo, representante da população.

17. 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.

18. Dessa forma, tal irregularidade é grave e não pode ser considerada meramente formal razão pela qual adotamos a posição do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão exarada no Voto vista proferido nos autos do Pedido de Reexame nº 837.136, na Sessão do dia 30/08/2011:

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

¹ FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 1.015.438 gd



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

ser utilizadas, em razão de eventuais anulações de dotações que, apesar de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado.²

19. Assim, não resta dúvida de que, para que haja abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo, deve haver, necessariamente, autorização legal.

20. No caso, a Unidade Técnica identificou que houve abertura de créditos suplementares, sem cobertura legal, no valor de R\$180.791,27 (fl. 02 v.).

21. Após analisar a defesa apresentada, a Unidade Técnica considerou que as justificativas não sanaram o apontamento inicial (fl. 115 e fl. 117).

22. Assim, tendo em vista que, a irregularidade persiste, entendemos que as contas apresentadas devem ser consideradas irregulares.

II. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis

23. 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.

24. 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.)

25. 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.)

26. 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 Maximiliano³, 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.

27. 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.

28. 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** 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.)

² Voto vista proferido nos autos do Pedido de Reexame nº 837.136, Sessão do dia 30/08/2011.

³ SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira. Hermenêutica e aplicação do direito. 8 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965, p. 262. 1.015.438 gd



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

29. 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.

30. 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 C/R88.

31. 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.

32. 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.

33. No caso, a Unidade Técnica identificou que houve abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis.

34. Após analisar a defesa apresentada, a Unidade Técnica manteve a irregularidade (fl. 115 e fls. 121 v. e 122).

35. Assim, tendo em vista que a irregularidade persiste, entendemos que as contas apresentadas devem ser consideradas irregulares.

III. Empenho de despesas em valor superior aos créditos orçamentários disponíveis

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

37. 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”⁴.

38. 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

⁴ Redação dada pela Lei nº 6.397, de 10.12.1976
1.015.438 gd



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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.⁵

39. 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.

40. 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 afinco.

41. 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 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.⁶

42. 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.

43. No caso, embora o montante anual de despesas empenhadas não tenha excedido os créditos concedidos para o exercício financeiro, a Unidade Técnica identificou que empenhos do Poder Executivo sem a correspondente dotação orçamentária suficiente, no valor de R\$84.500,00 (fl. 06 v. e fl. 122).

⁵ 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

⁶ 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
1.015.438 gd



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

44. Assim, diante da ausência de documentos e alegações capazes de desconstituir ou justificar as falhas apuradas, entendemos que as contas sob exame devem ser consideradas irregulares.

Recomendações

45. Em relação ao **parecer do Controle Interno**, a Unidade Técnica constatou que o documento **não foi conclusivo** quanto à regularidade ou não das contas, contrariando, neste aspecto, o art. 42, §3º, da Lei Complementar estadual nº 102, de 2008.

46. Diante disso, opinou pela recomendação ao responsável pelo Controle Interno de que ao elaborar o Relatório sejam observadas as exigências contidas no Anexo I da Instrução Normativa TCEMG nº04, de 14 de dezembro de 2016.

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

48. 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.

49. 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.

50. Por fim, mister destacar a decisão deste Tribunal de Contas no Assunto Administrativo nº 1.015.649, 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

51. 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**.

52. É o parecer.

Belo Horizonte, 28 de junho de 2019.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas