



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 873.066
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal de Raul Soares
Exercício: 2011
Responsável: Vicente de Paula Barboza (Prefeito à época)
Relator: Conselheiro José Alves Viana

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os presentes autos das contas anuais de responsabilidade do Prefeito Municipal acima mencionado, que vieram ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.
2. Citado, o responsável apresentou a defesa de fl. 40 a 82.
3. 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 FUNDEB¹;
 - cumprimento do limite fixado no art. 29-A da Constituição da República, de 1988, no repasse de recursos ao Poder Legislativo municipal;
 - cumprimento do limite de despesas com pessoal fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;

¹ 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

- cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei federal nº 4.320, de 1964; e
- repasse devido ao regime próprio de previdência, quando houver elementos suficientes para o exame conclusivo acerca de sua regularidade.

4. Em relação ao escopo, a Unidade Técnica concluiu que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964, e que não foi aplicado o percentual mínimo exigido pela constituição da República na manutenção e desenvolvimento do ensino (fl. 94).

5. Passa-se à análise do apontamento da Unidade Técnica:

I. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis

6. 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.

7. 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.)

8. 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.)

9. 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 Maximiliano², fundamentada na obra de Hans Kelsen:

² 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

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.

10. 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.

11. 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.)

12. 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.

13. 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 CR/88.

14. 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.

15. Por derradeiro, o Tribunal de Contas não tem apenas competência para fiscalizar; como órgão de controle, também tem a função de estimular o planejamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

da Administração Pública, em razão da política de responsabilidade fiscal instituída pela Lei Complementar federal nº 101, de 2000.

16. Em razão do exposto, entendemos que a abertura de créditos suplementares ou especiais sem comprovação da existência de recursos disponíveis é irregular.

17. A Unidade Técnica identificou inicialmente que o Município procedeu à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$1.406.383,92 (fl. 11), o qual, após análise da defesa foi retificado para R\$558.539,47 (fl. 94), restando mantida a irregularidade.

18. Verifica-se que os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis indicaram como fonte o excesso de arrecadação não concretizado (fl. 90).

19. Pela 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, conforme § 3º do art. 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964:

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.

20. 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 Cruz³:

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 compatibilidade com o cronograma financeiro, uma vez que se trata de **provável excesso**. Eventuais ajustes

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

ocorridos até novembro (11/12 do período) devem ser rigorosamente contornados em dezembro a fim de evitar o uso de cobertura fictícia.

21. Portanto, 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.

22. Ressalta-se, ainda, que a obrigação de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos no curso da gestão e o cumprimento dos planos de governo é do prestador e não do Tribunal de Contas. Afinal, o art. 70 da Constituição da República atribui a responsabilidade de prestar contas ao gerenciador dos recursos públicos.

23. Assim, diante da ausência de documentos e alegações capazes de desconstituir ou justificar a irregularidade identificada nos demonstrativos contábeis enviados via SIACE, entendemos que as contas apresentadas estão irregulares.

II. Aplicação de Recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino

24. 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.

25. Entendemos que o cumprimento dessa determinação constitucional deve ser ação prioritária dos Municípios, pois resguarda direito social insculpido no art. 6º da CR/88.

26. Registre-se que essa imposição é tão incisiva que a não aplicação do mínimo de recursos determinado possibilita a intervenção no ente federativo, conforme a redação do inciso III do art. 35 da CR/88.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

27. OTCEMG já decidiu, repetidas vezes, pela rejeição de contas municipais, em razão do descumprimento da aplicação mínima de recursos no ensino (Processos nºs 729.489, 709.650, 679.251 e outros).

28. No caso, identificou-se, inicialmente, a aplicação de recursos no percentual de 19,41%, restando descumprida a aplicação mínima de 25% exigida constitucionalmente (fl. 11).

29. O responsável alegou que o índice apurado foi gerado por equívocos do setor de contabilidade no lançamento de dados no SIACE e apresentou novos dados contábeis (fl. 40 e 41).

30. No reexame, a Unidade Técnica considerou os novos dados enviados, mas, ainda assim, identificou descumprimento à determinação constitucional, pois o novo percentual de aplicação de recursos foi de apenas 23,02%.

31. Por essas razões, entendemos que as contas prestadas devem ser consideradas irregulares.

CONCLUSÃO

32. Pelo exposto, 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.

33. É o parecer.

Belo Horizonte, 07 de fevereiro de 2013.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas