



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 1.091.807
Natureza: Prestação de Contas do Executivo municipal de Espinosa
Exercício: 2019
Responsável: Milton Barbosa Lima (Prefeito Municipal)
Relator: Conselheiro em Exercício Adonias Monteiro

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. De acordo com a Instrução Normativa TCEMG nº 10, de 2011, o Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM – é alimentado periodicamente por meio da remessa dos instrumentos de planejamento e das informações referentes à execução orçamentária e financeira dos Municípios, com a finalidade de sua fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial.
3. As informações enviadas mensalmente por meio do SICOM pelos gestores serão consideradas na prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo municipal, conforme disposto na Instrução Normativa TCEMG nº 04, de 2017, uma vez que o parecer prévio será emitido por essa Corte com base nesses dados¹.
4. Além disso, o Tribunal de Contas estabeleceu um escopo, que limita a análise das contas dos chefes dos Poderes Executivos Municipais, definido no art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta TCEMG nº 01, de 26 de fevereiro de 2021.
5. Dentro do escopo estabelecido, a Unidade Técnica identificou irregularidades que poderiam ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas (Peça nº 11):
 - abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos no valor de R\$4.730.373,63 contrariando o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64 c/c o parágrafo único do artigo 8º da Lei 101/2000. Ressalta-se que apenas R\$2.394.804,62 foram

¹art. 12, da I.N. TCEMG nº 10, de 2011 e art. 2º da I.N. TCEMG nº 04, de 2017



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

empenhados sem recursos disponíveis conforme demonstrado na coluna “Despesa Empenhada sem Recursos”, valor este considerado como irregular; e

- não foi aplicado o percentual mínimo exigido pela Constituição Federal/88 (art.212) na Manutenção e Desenvolvimento de Ensino tendo aplicado somente 22,57% da Receita Base de Cálculo.

6. Citado (Peça nº 13), o gestor responsável apresentou defesa (Peça nº 16)
7. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

I. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis

8. 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.

9. 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. 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.)

11. 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:

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.

12. 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.

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

13. 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.)

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. Após analisar a defesa, a Unidade Técnica constatou que, restou mantida a irregularidade inicialmente apontada.

19. Assim, entendemos, em consonância com a Unidade Técnica, que as contas apresentadas devem ser consideradas irregulares.

II. Manutenção e Desenvolvimento de Ensino



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

20. 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.

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

22. 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.

23. O TCEMG já decidiu, repetidas vezes, pela rejeição de contas municipais, em razão do descumprimento da aplicação mínima de recursos no ensino.

24. No caso, foi apurada a aplicação de 21,58% de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, restando descumprido o percentual mínimo constitucional de 25% (Peça nº 12).

25. O art. 45, III, da Lei Orgânica do TCEMG, dispõe expressamente que a emissão do parecer prévio será pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais.

26. Assim, tendo em vista que não foi aplicado o mínimo de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino exigido constitucionalmente, entendemos que as contas sob exame devem ser consideradas irregulares.

CONCLUSÃO

27. 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.

28. É o parecer.

Belo Horizonte, 16 de agosto de 2022.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas
(ASSINADO DIGITALMENTE)