

**Processo:** 1095114  
**Natureza:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Pouso Alegre  
**Exercício:** 2019  
**Responsável:** Rafael Tadeu Simões, Prefeito Municipal à época  
**MPTC:** Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO  
**VOTO VENCEDOR:** CONSELHEIRO MAURI TORRES

**SEGUNDA CÂMARA – 13/8/2024**

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO PRINCÍPIO DA EQUIDADE APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Emite-se parecer prévio pela aprovação das contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo municipal, com recomendações, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008, quando forem constatados a exatidão dos demonstrativos apresentados, a execução do orçamento segundo os instrumentos de planejamento governamental e o cumprimento dos demais índices e limites constitucionais e legais.

**PARECER PRÉVIO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e da Nota de Transcrição, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas do Município Pouso Alto, relativas ao exercício de 2019, de responsabilidade do Prefeito Rafael Tadeu Simões, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/2008;
- II) determinar, observados os procedimentos cabíveis à espécie, o arquivamento do processo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Não acolhida a proposta de voto.

Presente à sessão a procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de agosto de 2024.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

MAURI TORRES  
Prolator do voto vencedor  
(assinado digitalmente)

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO  
SEGUNDA CÂMARA – 13/8/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Pouso Alegre, referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Sr. Rafael Tadeu Simões, Prefeito Municipal à época.

Em análise inicial, Peça n. 29, a unidade técnica apontou irregularidades referentes à abertura de créditos adicionais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis, contrariando, respectivamente, o disposto nos artigos 42 e 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC n. 101/2000 – LRF; e, ainda, à realização de despesas excedentes aos créditos orçamentários autorizados, em descumprimento ao art. 59 da Lei n. 4.320/64.

Informou também que não foram encaminhados os dados relativos ao IEGM.

Assim, propôs a rejeição das contas, conforme art. 45, III, da Lei Complementar n. 102/2008, e apresentou recomendações.

O responsável foi regularmente citado em 8/4/2022, conforme o “AR” juntado aos autos à Peça n. 33, a fim de que se manifestasse sobre as irregularidades apontadas no relatório técnico, bem como sobre as realocações orçamentárias realizadas durante o exercício em análise.

O responsável apresentou defesa de Peça n. 43, acompanhada de documentação de Peças n. 34 a 42, 44, 45.

Em reexame, às Peças n. 53 a 66, a unidade técnica sanou as irregularidades apontadas e concluiu pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, conforme art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/2008.

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria, Peça n. 68, após considerações, limitou-se a acompanhar os relatórios da unidade técnica.

É o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

A documentação instrutória foi apresentada conforme Instrução Normativa n. 04/2017 deste Tribunal de Contas.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

**2.1 Itens Regulares**

A unidade técnica, às Peças n. 29 e 66, não apontou irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 4,18% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;

- aplicação dos índices constitucionais relativos ao ensino (art. 212 da CR/88) e à saúde (art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/2012), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 28,79% e de 16,22%;
- despesas com pessoal (artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2000), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 40,14%, de 38,26% e de 1,88% da receita base de cálculo (desconsiderando os valores devidos pelo Estado ao município, relativos ao FUNDEB e ao ICMS do exercício de 2019).

## 2.2 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 6.012, de 7/1/2019, Peça n. 17, previu a receita e fixou a despesa no valor de R\$813.194.100,00, e autorizou, no seu inciso I do art. 4º c/c o art. 9º, § 1º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 5.977/2018, Peça n. 10, a abertura de créditos suplementares até o limite percentual de 30% (trinta por cento) das despesas fixadas, equivalente ao valor de R\$243.958.230,00.

No que diz respeito ao limite de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA, embora não haja legislação que normatize a matéria, entende-se como razoável um limite de até 20% das dotações orçamentárias, que em princípio, denota um bom planejamento.

Por outro lado, um bom planejamento orçamentário não se limita apenas ao percentual de abertura de créditos suplementares, ele se inicia pela previsão da receita. Tendo em vista que ela é limitada e, por isso mesmo, é o parâmetro para a fixação da despesa, deve ser orçada com bastante critério, adotando como base a arrecadação dos três últimos exercícios (art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da LRF), sem olvidar da realidade econômica do país.

Segundo dados extraídos do SICOM/2019, houve um déficit na arrecadação, a saber:

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA - R\$	Receita Arrecadada - R\$	Déficit de Arrecadação - R\$
2019	813.194.100,00	638.970.388,04	174.223.711,96
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada – R\$	Despesa Executada – R\$	Superávit orçamentário – R\$
2019	638.970.388,04	542.864.095,26	96.106.292,78

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão  
Fonte: SICOM/2019

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar n. 101/2000, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, [...]

[...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] (Grifos nossos).

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado<sup>1</sup>, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

Com efeito, **o planejamento é uma atividade** constante, **ininterrupta**, perene, que fundamenta, **precede** e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar sempre presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação. [...]

A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, “já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades”.

Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. (Grifos nossos).

Por fim, recomenda-se ao Executivo Municipal que ao elaborar o projeto da LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, deverá fazê-lo o mais próximo da realidade de sua municipalidade, com o intuito de se evitar limite excessivo para abertura de créditos suplementares e, no que diz respeito à previsão da receita, recomenda-se que sejam observadas as disposições do art. 22 da Lei n. 4.320/1964 c/c artigos 11 e 12 da LRF.

### 2.3 Realocações Orçamentárias - Art. 167, VI, CR/88

Em consulta ao SICOM/2019, no demonstrativo dos Decretos de Alterações Orçamentárias, juntado à Peça n. 18, constatou-se que, além dos créditos adicionais analisados pela unidade técnica, constava o valor de **RS1.500.000,00** aberto por decretos de transposição.

Instado a se manifestar, conforme despacho à Peça n. 31, o responsável apresentou defesa de Peça n. 43, mas não houve justificativas acerca das alterações orçamentárias identificadas como transposição.

Entretanto, verifica-se que houve substituição de dados do SICOM, para correção de informação de decretos no arquivo Alterações Orçamentárias – AOC, conforme autorizado às Peças n. 50 a 52. Após esse reenvio, os decretos de transposição foram alterados para o valor de **RS2.700.000,00**, conforme demonstrativo do SICOM/2019 - Decretos de Alterações Orçamentárias.

Ressalta-se que autorização para realocação orçamentária (transposição, remanejamento e transferência) contida na lei orçamentária anual viola normativos vigentes, conforme se deflui da análise sistêmica do que preveem o § 8º do art. 165 e o inciso VI do art. 167 da Constituição da República de 1988, *in verbis*:

Art. 165 [...]

[...]

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

---

<sup>1</sup> Furtado, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

[...]

Art. 167. São vedados:

[...]

**VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;**

**VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados; [...]. (Grifos nossos).**

Por sua vez, a Lei n. 4.320/64 também prevê, no seu art. 7º, *in verbis*:

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

**I - Abrir créditos suplementares até determinada importância**, obedecidas as disposições do artigo 43;

**II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita**, para atender a insuficiências de caixa. (Grifos nossos).

A Lei Complementar n. 101/2000, LRF, também estabelece, no §4º do art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º [...]

[...]

**§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.** (Grifos nossos).

Em vetusta lição, os doutrinadores Machado Jr. e Heraldo Reis,<sup>2</sup> ao comentar o art. 7º da Lei n. 4.320/64, asseveram, *in verbis*:

Constituem os incisos exceções ao princípio da exclusividade, consagrado na Constituição (art. 165, §8º) e que **veda a inclusão na lei orçamentária de matéria estranha ao orçamento**, como se praticou no Brasil, antes da reforma constitucional de 1926.

Assim, a lei orçamentária poderá conter dispositivos que autorizem o Poder Executivo a abrir créditos suplementares e a realizar operações de crédito, inclusive por antecipação da receita orçamentária. (Grifos nossos).

A respeito do princípio orçamentário da exclusividade, Caldas Furtado<sup>3</sup> leciona, *in verbis*:

[...] para facilitar a gestão governamental, é permitido que **a autorização para a abertura de créditos suplementares seja dada na própria lei orçamentária, devendo, entretanto, ser fixado o limite em valores absolutos ou em percentuais** e observado o princípio da proibição do estorno de verbas. Essa faculdade se estende às suplementações dos créditos especiais, vale dizer, a lei que autorizar a abertura de tais créditos também poderá autorizar a abertura de crédito adicional suplementar que lhe corresponder.

O problema reside no fato de que, nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 4.320/64, nem a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) estabelecem parâmetros para a autorização da abertura desses créditos suplementares, ficando a cargo do legislador da lei orçamentária a fixação de tal limite. Note-se, entretanto, que, **quanto maior o percentual permitido na lei orçamentária, maior a evidência de falta de organização e planejamento** do ente governamental. (Grifos nossos).

---

<sup>2</sup> MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. 30. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001. p. 23.

<sup>3</sup> FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de direito financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86.

Nesse contexto, a lei orçamentária anual deve atender ao princípio orçamentário constitucional da exclusividade. Poderá conter somente matéria relativa à previsão da receita e à fixação da despesa, bem como a autorização para abertura de créditos suplementares e para a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita.

Depreendem-se, ainda, da leitura dos citados artigos que não podem estar contidas no texto da lei orçamentária anual autorizações para abertura de créditos especiais e realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência. Esses procedimentos devem ser autorizados previamente em lei específica, conforme lapidar lição de Caldas Furtado<sup>4</sup>, *in verbis*:

Infere-se dos termos do artigo 40 da Lei nº 4.320/64 que **são duas as situações que ensejam a abertura de créditos adicionais:**

- a) **Existência na lei de orçamento de autorizações de despesas insuficientemente dotadas;**
- b) **Necessidade de autorizações de despesa não computadas na lei de orçamento.**

A primeira situação gera os denominados créditos adicionais suplementares; a segunda, os créditos adicionais especiais ou os extraordinários, dependendo da natureza da necessidade, se previsível – urgente ou não -, ou imprevisível e urgente.

[...]

Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo (Lei nº 4.320/64, art. 42). Os créditos especiais devem ser autorizados sempre por lei específica; os suplementares podem ser autorizados por lei específica e também mediante autorização constante na própria lei orçamentária anual (CF, art. 165, §8º).

[...]

**O constituinte de 1988 introduziu os termos remanejamento, transposição e transferência em substituição à expressão estorno de verba, utilizada em constituições anteriores para indicar a mesma proibição. Em verdade, trata-se de realocações de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sempre dependendo de autorização a ser consignada por meio de lei específica.**

Os termos acima mencionados expressam que, na gestão das atividades das entidades de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e demais entidades de caráter público criadas por lei) podem ocorrer mudanças ou modificações de natureza administrativa, econômica, social, financeira e patrimonial, com reflexos na estrutura original do orçamento e não apenas de natureza financeira ou patrimonial.

Na essência, refletem fatos diferentes que podem, ou não, traduzir mudanças ou modificações na estrutura do orçamento, **dependendo, exclusivamente, da natureza da decisão administrativa e do seu efeito sobre a estrutura administrativa, sobre o elenco de ações que serão executadas ou sobre o rol de recursos não financeiros – humanos, materiais, tecnológicos e outros -, que serão utilizados na execução daquelas ações.**

**As figuras do artigo 167, IV, da Constituição terão como fundamento a mudança de vontade do Poder Público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica que altere a lei**

---

<sup>4</sup> Idem, p. 142-143, 149-150, 152.

**orçamentária.** É o princípio da legalidade que exige, no caso, lei em sentido estrito; é o princípio da exclusividade que informa que ela é específica.

[...] na cultura orçamentária brasileira, é muito comum se confundir a técnica de estorno de verbas com a de abrir crédito adicional, mediante a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias.

[...]

**Em face da evidente distinção entre as duas técnicas de alteração do orçamento em vigor (créditos adicionais e estornos de verba), pode-se afirmar peremptoriamente que o Chefe do Executivo não pode utilizar a técnica dos créditos adicionais (suplementares ou especiais) para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferência.** (Grifos nossos).

A respeito da autorização legal para as realocações orçamentárias, esta Corte já se pronunciou por meio da Consulta n. 862.749, aprovada na sessão do Pleno de 25/6/2014, *verbis*:

Em face do exposto, **concluo pela impossibilidade de a Lei Orçamentária Anual autorizar ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários. No entanto, há possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, em caráter excepcional, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária – remanejamento, transposição ou transferência de recursos – os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não.** [...] (Grifos nossos).

Importante mencionar, ainda, a Decisão Normativa n. 2, de 27/9/2023<sup>5</sup>, desta Corte de Contas, que cuidou de estabelecer orientações e esclarecimentos acerca dos procedimentos para as realocações orçamentárias (inciso VI do art. 167 da CR/88) e distinção em relação aos créditos adicionais por anulação de dotação (inciso III do art. 43 da Lei n. 4.320/64).

Nesse sentido, destaca-se o comando do *caput* do art. 3º da sobredita Decisão Normativa, *in verbis*:

Art. 3º Ressalvados os casos expressamente previstos na Constituição da República e na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, **as alterações orçamentárias serão precedidas de autorização legislativa, observada a legitimidade de iniciativa, e de exposição justificada.** (Grifos nossos).

Assim, **não podem estar contidas no texto de leis orçamentárias (PPA, LDO ou LOA) autorizações para abertura de créditos especiais e realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência.**

Dessa forma, as leis orçamentárias (PPA, LDO ou LOA) que **autorizam realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência violam o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados** de que tratam o § 8º do art. 165, combinado ainda com o inciso VI do art. 167 da Constituição da República; o § 4º do art. 5º da Lei Complementar n. 101/2000 e, ainda, com o art. 7º da Lei n. 4.320/64.

No caso concreto, em consulta ao demonstrativo dos Decretos de Alterações Orçamentárias do SICOM/2019, verifica-se que os Decretos n. 78, no valor de R\$1.500.000,00, e n. 128, no valor

---

<sup>5</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DECISÃO NORMATIVA N. 3, DE 29/9/2023. DIÁRIO OFICIAL DE CONTAS – DOC, edição de 3/10/2023, p. 5 e 6 de 15. Disponível em: [https://doc.tce.mg.gov.br/Home/ViewDiario/2023\\_10\\_03\\_Diario.pdf](https://doc.tce.mg.gov.br/Home/ViewDiario/2023_10_03_Diario.pdf) Acessado em 31 out. 2023.

de R\$1.200.000,00, abriram transposição com base em autorização da Lei Orçamentária n. 6.012/2019.

Constata-se, assim, que os decretos de transposição, no montante de **R\$2.700.000,00**, não foram realizados de forma legal.

Desse modo, recomenda-se à administração municipal que não faça a autorização para a realização de realocações orçamentárias por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO ou LOA), visto que tais procedimentos devem ser autorizados previamente em lei específica, uma vez que se tratam de alterações intrínsecas ao gasto público.

Recomenda-se, também, atenção às diferenças técnicas entre abertura de créditos adicionais e realização de realocações orçamentárias, analisando-se detidamente as leis e decretos autorizativos para que esses procedimentos de alterações orçamentárias não sejam confundidos e utilizados de forma irregular.

#### **2.4 Abertura de Créditos Adicionais sem Cobertura Legal – Art. 42 da Lei n. 4.320/64**

No exame inicial, fls. 4 e 5 da Peça n. 29, item 2.2, a unidade técnica apontou que foram abertos créditos especiais, no valor de **R\$5.399.432,01**, indevidamente autorizados pela Lei Orçamentária n. 6.012/2019, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei n. 4.320/64.

Juntou o demonstrativo Decretos de Alterações Orçamentárias vinculados à Lei n. 6.012 à Peça n. 19.

Informou ter realizado a verificação dos decretos e confirmado que se tratam de créditos orçamentários novos, não previstos na LOA.

O responsável alegou, em síntese, conforme fls. 4 a 7 da Peça n. 43, que a Lei Ordinária n. 6.020, de 29/1/2019, juntada à Peça n. 35, autorizou o Poder Executivo Municipal a alterar, acrescentar fontes de recursos e incluir elementos de despesa nas dotações orçamentárias do exercício financeiro de 2019, para atender as suas peculiaridades e adequação da lei orçamentária no decorrer da execução orçamentária do exercício 2019.

Aduziu, todavia, que os decretos que regulamentaram as alterações orçamentárias na forma de inclusão de elementos de despesa, autorizadas pela citada lei, foram cadastrados no sistema informatizado adotado pelo Poder Executivo e transmitidos ao SICOM pelo tipo de Decreto Crédito Especial, quando o correto seria Crédito Suplementar.

Esclareceu que esses créditos suplementares foram regulamentados pelos Decretos de n.: 25, 44, 68, 74, 76, 87, 89, 90, 92, 101, 102, 104, 105, 107, 109, 110, 111, 117, 120, 124, 137, 139, 141, 143 e 145, cujos respectivos arquivos PDF foram encaminhados correta e tempestivamente à época da prestação de contas. Anexou cópias dos referidos decretos às Peças n. 34; 36, 38.

Salientou que o Decreto n. 117 foi emitido pelo Instituto de Previdência Municipal do Município de Pouso Alegre – IPREM – Órgão 03 como Crédito Adicional Especial.

Assim, concluiu que ficou evidenciado que os decretos abriram Créditos Adicionais Suplementares, em total conformidade com o artigo 4º da LOA n. 6.012/2019, em decorrência da inclusão de novos elementos de despesa autorizados pela Lei Ordinária n. 6.020/2019.

Em sede de reexame, a unidade técnica informou, à fl. 5 da Peça n. 66, que foi verificado o reenvio de dados ao SICOM para regularização dos lançamentos indevidos e, após a substituição, foram emitidos novos relatórios que evidenciam a correção do apontamento e elaborado novo estudo técnico, às fls. 4 e 6 da Peça n. 66.

Compulsando os autos, verifica-se que houve substituição de dados do SICOM, conforme autorizado às Peças n. 50 a 52, para correção de informação de decretos no arquivo Alterações Orçamentárias – AOC.

Verifica-se, também, em consulta ao SICOM/2019, que os decretos anexados à defesa, às Peças n. 34, 36 e 38, não foram reeditados e correspondem aos mesmo arquivos enviados tempestivamente na primeira remessa do sistema.

Em análise às cópias dos referidos decretos, constata-se que abriram créditos suplementares, com base na Lei Orçamentária n. 6.012/2019.

Observa-se, ainda, que a Peça n. 35 apresenta a Lei n. 6.020/2019, a qual autorizou o Executivo Municipal a acrescentar, alterar fontes de recursos, e incluir elementos de despesa para adequação na Lei Orçamentária do exercício de 2019.

Assim, de acordo com o novo estudo técnico, após a substituição de dados, constata-se que foram abertos créditos suplementares no montante de **R\$165.290.510,10**, sendo **R\$163.060.510,10** com base na LOA, e **R\$2.230.000,00** com base na Lei n. 6.059/2019. As fontes de recursos utilizadas foram: anulação de dotações (R\$137.203.059,21); excesso de arrecadação (R\$54.154,41) e superávit financeiro (R\$28.033.296,48).

Verifica-se também, que foi autorizada a abertura de créditos especiais, no total de **R\$13.451.329,48** e foi aberto o montante de **R\$13.443.730,48**, cujas origens de recursos foram a anulação de dotações (R\$13.093.683,42) e o superávit financeiro (R\$350.047,06).

Assim, anuindo com o reexame da unidade técnica, conclui-se que houve o cumprimento do disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64.

## **2.5 Abertura de Créditos Adicionais sem Recursos Disponíveis – Art. 43 da Lei n. 4.320/64**

Em exame inicial, no item 2.3.2, fls. 8 a 10 da Peça n. 29, a unidade técnica apontou que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis de superávit financeiro do exercício anterior, no valor de **R\$5.701.744,18**, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC n. 101/2000.

Informou que a irregularidade ocorreu nas Fontes **02** - Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde, R\$2.000.000,00; **22** - Transferências de Convênios Vinculados à Educação, R\$299.768,77; **42** - Transferências de Convênios Vinculados à Assistência Social, R\$350.047,06; **44** - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), R\$65.388,47; **47** - Transferência do Salário-Educação, R\$2.375.488,12; **48/49/50/51/52** - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde, R\$611.051,76.

Ressaltou que **R\$688.917,72** foram empenhados sem recursos disponíveis, referentes às Fontes 22, 42 e 44, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", valor este considerado como irregular.

Às fls. 7 a 13 da Peça n. 43, o responsável se manifestou apenas sobre a irregularidade apontada nas Fontes 22, 42 e 44.

Alegou, em síntese, que foi utilizado o superávit financeiro apurado nos saldos bancários de 31/12/2018, segregados nas fontes vinculadas, em consonância com a jurisprudência do TCEMG, citando o entendimento da Consulta n. 932.477.

Afirmou que havia saldo financeiro suficiente para a abertura dos créditos adicionais, nas seguintes contas bancárias:

- 22 - Transferências de Convênios Vinculados à Educação – Caixa c/c 125-1 – PTE (TE – SEE), no valor de R\$299.768,77;
- 42 – Transferências de Convênios Vinculados à Assistência Social – Caixa c/c 647041-5 - OGU CRAS, no valor de R\$350.047,06;
- 44 – Transferências de Recursos do FNDE referente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – Banco do Brasil c/c 53017-4 – Merenda Escolar – PNAE, no valor de R\$65.388,47.

Enfatizou, assim, que havia superávit financeiro para ancorar a abertura dos créditos adicionais, correspondente aos saldos disponíveis nas contas bancárias no encerramento do exercício financeiro de 2018, relacionadas às fontes vinculadas e segregadas por convênios e programas, conforme demonstrativos Caixa/Bancos do SICOM e Razões de Bancos juntados à Peça n. 40.

Em seguida, a defesa esclareceu, quanto à Fonte 22 - Transferências de Convênios Vinculados à Educação, que o crédito suplementar foi aberto por meio do Decreto n. 112, no valor de **R\$299.768,77**, e indicada como origem de recursos o saldo financeiro livre apurado em 31/12/2018, excluindo valor comprometido com restos a pagar, na conta bancária Caixa Econômica Federal, Agência 147-3, c/c n. 125-1 PTE (TE - SEE), para movimentação exclusiva dos recursos financeiros transferidos pela Secretaria de Estado da Educação, para viabilização e funcionamento do Programa Estadual de Transporte Escolar - PTE, conforme Demonstrativo da Movimentação da Conta Bancária juntado à Peça n. 40.

Em relação à Fonte 42 - Transferências de Convênios Vinculados à Assistência Social, a defesa relatou que foi aberto o crédito especial, autorizado pela Lei n. 6.035/2019 e regulamentado pelo Decreto n. 67/2019, no valor de **R\$350.047,06**, e teve como suporte o saldo disponível na conta bancária Caixa Econômica Federal, Agência 147-3, c/c n. 647041-5, criada exclusivamente para movimentação de recursos destinados à manutenção do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), unidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conforme Demonstrativo da Movimentação da Conta Bancária e Nota de Empenho anexados às Peças n. 40; 44 e 39.

Quanto à Fonte 44 - Transferências de Recursos do FNDE referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a defesa complementou que o saldo livre verificado, em 31/12/2018, na conta bancária Banco do Brasil, c/c n. 53017-4, no valor de **R\$65.388,47**, constituiu-se na origem de recurso utilizada para acorrer à abertura do crédito suplementar, conforme Decreto n. 113/2019, provendo dotação orçamentária destinada à aquisição de gêneros alimentícios para suprir as necessidades da Rede Municipal de Ensino, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE, de acordo com o Demonstrativo da Movimentação da Conta Bancária à Peça n. 39.

Por fim, a defesa concluiu que não houve irregularidade e que os dispositivos contidos no artigo 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC n. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal foram cumpridos.

A unidade técnica, em sede de reexame, às fls. 9 a 15 da Peça n. 66, informou que, inicialmente, não foram apurados recursos de superávit financeiro disponíveis nas Fontes 22, 42 e 44, entretanto, salientou que realizou a conciliação das contas bancárias relativas a essas movimentações.

Esclareceu que, para apurar os saldos bancários das respectivas contas das Fontes 122, 142 e 144, em 31/12/2018, além da documentação anexada à defesa, analisou os Demonstrativos Caixa/Bancos, extraídos do SICOM/Consulta e juntados às Peças n. 53, 58 e 62.

Esclareceu que, do mesmo modo, analisou os Demonstrativos Caixa/Bancos, extraídos do SICOM/Consulta e juntados às Peças n. 55, 59 e 62, em relação às Fontes 222, 242 e 244, que demonstram a movimentação do superávit financeiro apurado nos exercícios anteriores.

Assim, a unidade técnica constatou que os valores demonstrados nas Fontes 22, 42 e 44 pela defesa estão de acordo com os registrados no SICOM e que, conseqüentemente, houve alteração dos valores do superávit financeiro apresentados inicialmente na PCA.

Contudo, a unidade técnica verificou que, após a substituição de dados do SICOM, foi registrado, na Fonte 47 - Transferência do Salário-Educação, que houve empenho no valor de R\$599.891,04.

Desse modo, salientou que realizou a análise das contas bancárias vinculadas às Fontes 147 e 247, com base nos dados extraídos dos demonstrativos Caixa/Bancos 2018 e 2019, Restos a Pagar do exercício em 2018 e Movimentação dos Restos a Pagar de 2019, anexados às Peças n. 54, 60, tendo apurado a seguinte situação:

DESCRIÇÃO	VALOR - R\$
Saldo Bancário em 31/12/2018	3.676.181,88
Restos a Pagar Inscritos em 2018	(475.512,00)
= Saldo Livre Apurado em 31/12/2018	3.200.669,88
Crédito Suplementar Aberto em 2019	3.200.316,60
Diferença Verificada	353,28

Após essa análise, a unidade técnica apurou um superávit financeiro na Fonte 47, em 31/12/2018, no valor de R\$3.200.669,88, sanando o apontamento nessa fonte.

Destacou, por fim, que mesmo após a substituição dos dados no SICOM, não foram alterados os saldos financeiros da apuração do Superávit/Déficit Financeiros do DCASP, Balanço Patrimonial, que mantiveram seus saldos credores nas Fontes 22, 42 e 44.

Assim, a unidade técnica retificou os apontamentos nas Fontes 22, 42, 44 e 47, mas concluiu que permaneceu a irregularidade de abertura de créditos adicionais sem recursos de superávit financeiro do exercício anterior, no valor de **R\$2.611.051,76**, nas Fontes 02 - Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde e 48/49/50/51/52 - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da LC n. 101/2000.

Entretanto, como não foram empenhadas despesas, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária, a unidade técnica afastou o apontamento.

Salienta-se que o inciso V do art. 167 da Constituição da República de 1988 estabelece que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Por sua vez, o *caput* do art. 43 da Lei n. 4.320/64 preceitua que a **abertura** dos créditos adicionais autorizados no orçamento ou em leis específicas, **depende** da existência de recursos disponíveis para ocorrer às despesas.

Cabe registrar que os recursos disponíveis para a abertura dos créditos suplementares e especiais dependem do superávit financeiro, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, do excesso de arrecadação no exercício, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei e, ainda, do produto de operações de crédito autorizadas, conforme art. 43, § 1º, I, II, III e IV, da Lei n. 4.320/64.

Ainda, o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000 - LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dispõe que os

recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Ressalta-se, também, o entendimento da Consulta n. 873.706, desta Casa, respondida em sessão do dia 20/6/2012, de que é correta a abertura de créditos adicionais cuja fonte de recursos seja o excesso de arrecadação dos convênios, ainda que não se efetive essa arrecadação no período.

Por fim, é importante salientar que os termos “indicação de recursos correspondentes” e “recursos disponíveis” não significam necessariamente dinheiro em caixa e/ou bancos, mas a garantia de que os recursos financeiros, equivalente aos créditos suplementares e especiais abertos, estejam à disposição para serem utilizados, características inerentes aos recursos vinculados aos convênios e às operações de crédito.

Anuindo, pois, com a nova análise realizada pela unidade técnica, com base nas informações enviadas via SICOM e na defesa, verifica-se que foram sanadas as irregularidades apontadas nas Fontes 22 - Transferências de Convênios Vinculados à Educação, 42 - Transferências de Convênios Vinculados à Assistência Social, 44 - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), 47 - Transferência do Salário-Educação.

Por outro lado, constata-se que permaneceram irregulares os créditos adicionais abertos com recursos de superávit financeiro nas Fontes 02 - Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde e 48/49/50/51/52 - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde, como demonstrado a seguir:

Fonte de Recursos	Superávit Financeiro R\$ (A)	Créditos Abertos R\$ (B)	Créditos Abertos Sem Recursos – R\$ (A-B)
02 - Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	0,00	2.000.000,00	2.000.000,00
22 - Transferências de Convênios Vinculados à Educação	299.768,77	299.768,77	0,00
42 - Transferências de Convênios Vinculados à Assistência Social	350.047,06	350.047,06	0,00
44 - Transferências de Recursos do FNDE referentes ao PNAE	65.388,47	65.388,47	0,00
47 - Transferência do Salário-Educação	3.200.669,88	3.200.669,88	0,00
48/49/50/51/52 - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	6.212.126,03	6.823.177,79	611.051,76
<b>Total</b>			<b>2.611.051,76</b>

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão  
Fonte: Relatório Técnico – Peça n. 66.

Desse modo, conclui-se que o município abriu créditos adicionais sem recursos disponíveis de superávit financeiro do exercício anterior, no total de **R\$2.611.051,76**, em desacordo com o art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c o parágrafo único do art. 8º da LC n. 101/2000, que representa o percentual de **0,32%** da despesa fixada no valor de R\$813.194.100,00.

Entretanto, entende-se que esta Corte de Contas deve examinar o caso em concreto sob o enfoque dos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, cuja aplicabilidade

pelos Tribunais de Contas encontra respaldo em normas consagradas de auditoria governamental, aplicáveis ao controle externo, nos termos da NAG 4401.1.4, constante do Manual de Normas de Auditoria Governamental<sup>6</sup>.

Nessa esteira, o Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, deve proceder a um exame das circunstâncias para a aferição da conduta, frente à reprovabilidade do comportamento e à lesividade ao bem protegido, baseando-se, ainda, no princípio da precaução, cujo fundamento direto é a razoabilidade, a proporcionalidade e a finalidade dos atos praticados pelos agentes políticos. Vejamos as inolvidáveis lições de Nelson Hungria<sup>7</sup>, *in verbis*:

**A ilicitude jurídica é uma só, do mesmo modo que um só, na sua essência é o dever jurídico.** Dizia BENTHAM que as leis são divididas apenas por questão de comodidade de distribuição: todas podiam ser, por sua identidade substancial, dispostas “sobre um mesmo plano, sobre um só *mapamundi*”. **Assim, não há falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal.** (Grifos nossos).

O Supremo Tribunal Federal tem ampla jurisprudência sobre o tema<sup>8</sup>, aplicando-o quando a reprimenda se revele desproporcional ou irrazoável, considerada a ação típica ou o resultado dela, conforme destaca Harger<sup>9</sup> em sua lição, *in verbis*:

**Para que se desconfigure a conduta punível é necessário que ocorra: “a) a mínima ofensividade da conduta do agente; b) a nenhuma periculosidade social da ação; c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; d) e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.”**

É com base nessa noção que têm sido absolvidos os réus processados criminalmente por estelionato, pequenos furtos, descaminho quando o valor do tributo for inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais) previsto no art. 20 da Lei n.º 10.522/02. É necessário ressaltar que o valor envolvido, embora dê indício da aplicabilidade do princípio da insignificância, não é elemento suficiente para caracterizar a sua aplicação. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a tipicidade de crimes contra o patrimônio com valores ínfimos, mas cuja lesividade à sociedade estava evidenciada por fatores como a violência física ou invasão de domicílio.

Nos casos em que a conduta reflita uma vida delituosa, o princípio não será aplicável. A *contrario sensu* sempre que o ilícito for isolado pode em abstrato configurar-se a sua incidência. A aplicação efetiva, contudo, depende de uma análise casuística.

As lições extraídas do Direito Penal podem *mutatis mutandis* ser aplicadas também às demais penalidades. (Grifos nossos).

De fato, devemos distinguir a mera irregularidade administrativa, os pequenos erros formais, a deficiência inexpressiva de gestão orçamentária, com os atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário ou firam os princípios estruturadores da administração pública. Não

---

<sup>6</sup> Normas de Auditoria Governamental Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro. Disponível em: [http://www.controlepublico.org.br/files/Proposta-de-Anteprojeto-NAGs\\_24-11.pdf](http://www.controlepublico.org.br/files/Proposta-de-Anteprojeto-NAGs_24-11.pdf). Acesso em: 12 dez. 2023.

<sup>7</sup> HUNGRIA, Nelson. Ilícito administrativo e ilícito penal. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1991. Seleção histórica, 1945-1995. p. 17.

<sup>8</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. HC 111487 / MG - Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, HC 98152 / MG - MINAS GERAIS Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. HC 112388 / SP - SÃO PAULO HABEAS CORPUS Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Relator(a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO Julgamento: 21/08/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma.

<sup>9</sup> HARGER, Marcelo. A utilização de conceitos de direito criminal para a interpretação da lei da de improbidade. In: INTERESSE PÚBLICO – IP. Belo Horizonte, ano 12, n. 61, p. 122-123.

se pode aquilatar da mesma forma o administrador improbo e o administrador inábil. Outro não é o entendimento do Tribunal Regional Eleitoral – TRE de Minas Gerais<sup>10</sup>, *in verbis*:

[...]

A irregularidade insanável constitui a causa da rejeição das contas. Está claro não ser qualquer tipo de irregularidade que ensejará a inelegibilidade enfocada. De sorte que, ainda que o Tribunal de Contas afirme haver irregularidade, desse reconhecimento não decorre automaticamente a inelegibilidade. Esta só se configura se a irregularidade detectada for irremediável, ou seja, insuperável ou incurável. **Assim, pequenos erros formais, deficiências inexpressivas ou que não cheguem a ferir princípios regentes da atividade administrativa, evidentemente, não atendem ao requisito legal. Dados o gigantismo do aparato estatal e a extraordinária burocracia que impera no Brasil, não é impossível que pequenas falhas sejam detectadas nas contas.** Não obstante, apesar de não ensejarem a inelegibilidade em foco, poderão – e deverão - determinar a adoção de providências corretivas no âmbito da própria Administração.

**Insanáveis, frise-se, são as irregularidades graves, decorrentes de condutas perpetradas com dolo ou má-fé, contrárias ao interesse público;** podem causar dano ao erário, enriquecimento ilícito, ou ferir princípios constitucionais reitores da Administração Pública. [...] (Grifos nossos).

Por essa razão, entende-se desproporcional emitir parecer prévio pela rejeição das contas em virtude de diferenças mínimas, muito mais caracterizadoras de falhas do que necessariamente ilegalidades, com a consequência da incidência das graves objeções previstas no arcabouço normativo pátrio. A jurisprudência hoje caminha no sentido de que as sanções devem ser razoáveis, conforme vem entendendo o Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

A Comissão Processante não logrou, portanto, demonstrar o dolo específico necessário à configuração do ilícito administrativo, pelo que, sem outros elementos, **é desproporcional e desarrazoada a sanção de demissão, e, em decorrência disso, denota-se a ofensa ao princípio da proporcionalidade.**<sup>11</sup> (Grifos nossos).

Nesse viés, o comportamento do agente, ao abrir créditos adicionais sem recursos disponíveis em percentual ínfimo não pode ser entendido como relevante a ponto de macular toda a gestão anual e resultar na rejeição de suas contas, tornando-o destinatário da norma inculpada na alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC n. 64/90, com redação dada pela Lei Complementar n. 135/2010, que estabelece, *in verbis*:

Art. 1º São **inelegíveis**:

I - para qualquer cargo:

[...]

**g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável** que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art.

<sup>10</sup> Brasil, Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, Recurso Eleitoral n. 394-78.2012.6.13.0175 – procedência: 175º de Medina, Relator Juiz Maurício Soares, julgado em sessão de 14/08/2012, com publicação na mesma sessão.

<sup>11</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. RMS 24584 / SP RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2007/0166749-2 Relator(a) Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133) Órgão Julgador T5 - QUINTA TURMA Data do Julgamento 09/02/2010 Data da Publicação/Fonte De 08/03/2010.

71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição. (Vide Lei Complementar nº 184, de 2021).

(Grifos nossos).

Assim, entende-se cabível à irregularidade em análise a aplicação do princípio da insignificância, por sua imaterialidade, **pois os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis, no valor de R\$2.611.051,76, representam o percentual ínfimo de 0,32% da despesa fixada no valor de R\$813.194.100,00.**

## 2.6 Despesa Excedente ao Limite dos Créditos Concedidos – Art. 59 da Lei n. 4.320/64

A unidade técnica, no exame inicial, às fls. 10 e 11 da Peça n. 29, informou que o total das despesas empenhadas (R\$542.864.095,26) não excedeu o total dos créditos concedidos (R\$841.428.577,52), entretanto, ao verificar analiticamente os créditos orçamentários por fonte de recursos, conforme relatórios do SICOM/2019 - Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário anexados às Peças n. 21 e 28, constatou a realização de despesas excedentes no valor de **R\$11.853.272,76**, contrariando o art. 59 da Lei n. 4.320/64 e inciso II do art. 167 da CR/88 c/c parágrafo único do art. 8º da LC n. 101/2000.

Informou, ainda, que do valor citado, **R\$11.059.735,52** corresponde ao Executivo Municipal. E o restante, **R\$231.077,35** corresponde ao Poder Legislativo e **R\$562.459,89** ao Instituto de Previdência Municipal de Pouso Alegre – IPREM, que poderão ser apurados em ações de fiscalização próprias.

O responsável alegou, às fls. 13 a 18 da Peça n. 43, em síntese, que houve falha no envio das informações correspondentes aos decretos de alterações orçamentárias, editados durante o mês de outubro de 2019, no arquivo AOC - Alterações Orçamentárias, integrante do módulo Acompanhamento Mensal - AM, ocasionando a inconsistência apurada.

Aduziu que a falha ocorrida no encaminhamento do arquivo AOC - Alterações Orçamentárias manteve o valor da dotação atualizada do mês anterior insuficiente para acobertar as despesas empenhadas no mês de outubro de 2019.

Frisou, no entanto, que os arquivos dos decretos e leis do referido mês, em formato PDF, foram encaminhados tempestivamente ao SICOM.

Salientou que, ao considerar todas as alterações orçamentárias regulamentadas pelos decretos editados durante o mês de outubro de 2019, nenhuma dotação orçamentária apresenta saldo orçamentário superior ao valor atualizado.

A unidade técnica, às fls. 15 a 19 da Peça n. 66, verificou que, após a substituição de dados no SICOM, os valores foram retificados, mas permaneceu a irregularidade.

Constatou a realização de despesa excedente no valor de **R\$364.543,46**, conforme demonstrativo à Peça n. 64, contrariando o disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/64 e inciso II do art. 167 da CR/ 1988 c/c parágrafo único do art. 8º da LC n. 101/2000.

Informou que, do valor irregular, **R\$358.332,60** correspondem ao Instituto Previdência Municipal de Pouso Alegre - IPREM, e **R\$5.542,26** ao Poder Legislativo, que poderão ser apurados em ações de fiscalização próprias.

Constatou que **R\$668,60** se referem à Prefeitura Municipal, entretanto, diante da baixa materialidade, risco e relevância do valor apurado, afastou o apontamento.

Ressalta-se que para a verificação do atendimento ao disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/64, o Tribunal leva em consideração, além do valor global dos créditos concedidos em relação ao

total da despesa empenhada, o controle de todas as fontes de recursos utilizadas no exercício, com base na Instrução Normativa TC n. 05/2011 e atualizada pela INTC n. 15/2011, a qual dispõe sobre a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal.

A classificação orçamentária por fontes e destinação comprova as fontes de financiamento dos gastos públicos. Mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce duplo papel no processo orçamentário: na receita, indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas e na despesa, identifica a origem dos recursos utilizados. Desse modo, o mesmo código utilizado para controle da receita e da despesa contribui para o cumprimento do parágrafo único do art. 8º e do inciso I do art. 50 da LC n. 101/2000.

De fato, observa-se no Demonstrativo Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário, à Peça n. 64, após substituição de dados no SICOM, que o Poder Legislativo empenhou despesas além do limite dos créditos concedidos, no montante de **R\$5.542,26**, e o Instituto Previdência Municipal de Pouso Alegre – IPREM, no montante de **R\$358.332,60**, em descumprimento ao art. 167, II, da CR/88 e ao art. 59 da Lei n. 4.320/64.

Entretanto, anuindo com a unidade técnica, deixa-se de considerar a irregularidade deste item nos presentes autos, ressaltando que o apontamento poderá ser apurado em ação de fiscalização própria por parte desta Corte de Contas.

Do mesmo modo, verifica-se que o Poder Executivo empenhou despesas além do limite dos créditos concedidos, no montante de **R\$668,60**, o que representou o percentual de **0,000082%** da despesa fixada de R\$813.194.100,00.

Entretanto, em anuência com o relatório técnico, entende-se que esta Corte de Contas deve examinar o caso em concreto sob o enfoque dos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, cuja aplicabilidade pelos Tribunais de Contas encontra respaldo em normas consagradas de auditoria governamental, aplicáveis ao controle externo, nos termos da NAG 4401.1.4, constante do Manual de Normas de Auditoria Governamental.

Assim, entende-se cabível a irregularidade em análise a aplicação do princípio da insignificância, por sua imaterialidade, **pois as despesas empenhadas além dos créditos concedidos pelo Poder Executivo, no valor de R\$668,60, representam o percentual ínfimo de 0,000082% da despesa fixada no valor de R\$813.194.100,00.**

Nessa esteira, não é demais acrescentar que a aprovação de contas do chefe do Executivo no bojo do exame das contas de governo não elide a responsabilidade do gestor, no exame das contas de gestão na esfera administrativa e nas esferas penal e cível.

### **2.7 Alterações Orçamentárias – utilização de fontes incompatíveis**

Conforme apontado pela unidade técnica, à fl. 11 da Peça n. 29 e demonstrativo à Peça n. 14, foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, não atendendo à Consulta n. 932.477/2014 desta Corte de Contas.

O responsável apresentou defesa à Peça n. 43, mas não se manifestou quanto a este item.

Todavia, a unidade técnica informou que, após a substituição de dados no SICOM, o apontamento foi regularizado.

Anuindo com a unidade técnica, considera-se o apontamento sanado.

### **2.8 Repasse Financeiro à Câmara Municipal - Art. 29-A da CR/1988**

A unidade técnica informou, à fl. 12 da Peça n. 29, que o repasse de recursos ao Poder Legislativo, no valor líquido de **RS14.975.939,41**, equivalente ao percentual de **4,18%** da receita base de cálculo de R\$358.102.185,39, obedeceu ao limite constitucional disposto no art. 29-A da Constituição da República de 1988.

No entanto, verificou no Demonstrativo das Transferências Financeiras, à Peça n. 23, que houve divergência entre os valores informados pela Câmara Municipal e Prefeitura relativa ao valor total da devolução de numerário para Prefeitura. Enquanto a Câmara informou um valor total de devolução de **RS4.824.060,59**, a Prefeitura informou um valor total de **RS3.900.000,00**.

Informou que foi considerado em sua análise o valor informado pela Câmara Municipal, tendo em vista as informações constantes no Demonstrativo do SICOM/Consulta das Despesas Extraorçamentárias - Pagamentos da Câmara, anexado à Peça n. 16.

A defesa não se manifestou quanto a esse item.

Recomenda-se, pois, ao atual gestor e ao responsável pela Contabilidade, caso ainda persistam as inconsistências, que: a) realizem a devida conciliação contábil dos valores decorrentes de repasses concedidos e recebidos, de modo que a informação contábil reproduza a realidade dos fatos; b) seja apurada a devolução de valores por parte da Câmara Municipal à Prefeitura Municipal e os motivos da divergência do registro contábil decorrente da devolução de recursos repassados à Câmara; c) promovam os ajustes necessários nos demonstrativos contábeis, a teor dos artigos 83, 85 e 89 da Lei n. 4.320/64, dos dispositivos da LRF e ao princípio contábil da evidenciação.

## **2.9 Relatório de Controle Interno**

A unidade técnica, no item 7, fl. 36 da Peça n. 29, apontou que o relatório de controle interno foi conclusivo pela regularidade das contas, mas abordou parcialmente os itens exigidos pela Instrução Normativa n. 04/2017.

Informou que não foram abordados ou foram abordados resumidamente os seguintes itens:

1.1) cumprimento das metas previstas no plano plurianual e na lei orçamentária; 1.11) montante inscrito em restos a pagar, referente às contribuições previdenciárias; 1.12) detalhamento da composição das despesas pagas a título de obrigações patronais, com a especificação dos valores repassados ao Instituto Nacional do Seguro Social e daqueles repassados ao RPPS; 1.13) procedimentos adotados quando houver a renegociação da dívida com o RPPS, com a indicação do valor do débito, dos critérios utilizados para a correção da dívida, do número de parcelas a serem amortizadas ou de outras condições de pagamento pactuadas; e 1.14) informações sobre se os registros da dívida de natureza previdenciária foram conciliados com aqueles inseridos nos demonstrativos contábeis dos fundos e institutos próprios, em especial no que diz respeito a Restos a Pagar, Dívida Ativa, Contribuições a Receber e Empréstimos.

A defesa não se manifestou quanto a esse item.

Dessa forma, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao Órgão de Controle Interno que, ao elaborar o relatório sobre as contas anuais do prefeito, aborde todos os itens exigidos pela instrução normativa vigente à época.

Destarte, alerta-se que ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela deverão dar ciência a este Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do § 1º do art. 74 da Constituição da República de 1988.

## **2.10 Plano Nacional de Educação – PNE**

Conforme o disposto no art. 208 da Constituição da República de 1988, há determinação expressa de garantia à educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade, além da inserção educacional aos alunos com deficiência nesta faixa etária, *in verbis*:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

[...]

(Grifamos).

Quanto à implantação do Plano Nacional de Educação, também cuidou o art. 214 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, **metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis**, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

[...]

(Grifamos).

Por sua vez, a Lei n. 13.005/2014 aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE e o art. 2º definiu as suas diretrizes. O Anexo da referida norma estabelece as Metas e Estratégias que deverão ser cumpridas no prazo de vigência do referido PNE, (art. 3º).

A verificação do cumprimento, nos presentes autos, das mencionadas Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação - PNE, Lei Federal n. 13.005/2014, tomaram por base os dados

fornecidos pelo Ministério da Educação<sup>12</sup> e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>13</sup>.

**2.10.1 Meta 1A:** universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

Indicador 1A - representa a proporção de crianças de 4 e 5 anos de idade que frequentam a escola em relação à população total dessa faixa etária. Como a fonte dos dados é a Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, o indicador pode incluir o atendimento escolar não formal. É importante ressaltar que esse indicador informa apenas se essa população tem acesso ou não à educação, não captando outros fatores relacionados à qualidade da oferta de ensino.

Segundo a unidade técnica, fl. 37 da Peça n. 29, o município cumpriu 100% da Meta 1A no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola no exercício 2019, tendo em vista que todas as crianças de 4 a 5 anos de idade foram matriculadas, atendendo ao disposto na Lei n. 13.005/2014.

**2.10.2 Meta 1B:** ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE.

Indicador 1B - representa a proporção de crianças de 0 a 3 anos de idade que frequentam a escola em relação à população total dessa faixa etária. Como a fonte dos dados é a Pnad, o indicador pode incluir também o atendimento escolar não formal. É importante ressaltar que esse indicador informa apenas se essa população tem acesso ou não à educação, não captando outros fatores relacionados à qualidade da oferta de ensino.

Conforme a informação da unidade técnica, fls. 37 e 38 da Peça n. 29, o município cumpriu, até o exercício de 2019, o percentual de 50,61% quanto à oferta em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, pois do total de 6.758 alunos nesta faixa etária, 3.420 foram matriculadas em creches, tendo atingido o mínimo 50%, conforme disposto na Lei n. 13.005/2014.

**2.10.3 Meta 18:** Observância do piso salarial nacional, definido em lei federal para os profissionais da educação básica pública, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição da República c/c o §1º do art. 2º da Lei Federal n. 11.738/2008.

Conforme a unidade técnica, fl. 38 da Peça n. 29, até a data da consolidação das contas municipais, os dados relativos ao I-EDUC não haviam sido encaminhados a esse Tribunal de Contas.

Portanto, não foi possível a unidade técnica verificar se o município cumpriu o piso salarial profissional previsto na Lei n. 11.738/2008, atualizado para o exercício de 2019 pela Portaria MEC em 4,17% (conforme critérios definidos pelas Portarias MEC/MF n. 08/2017 e 06/2018), no valor de R\$2.557,74.

A defesa não se manifestou quanto esse item.

---

<sup>12</sup> BRASIL.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional da Educação-PNE. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>.

<sup>13</sup> BRASIL.INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE/Censo Populacional Disponível em <http://ibge.gov.br>

Dessa forma, recomenda-se ao atual gestor municipal que adote providências no sentido de que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual sejam formulados de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias adequadas e compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE, e assim, viabilizar sua plena execução, em consonância com o art. 10 da Lei Federal n. 13.005/2014 e o inciso VIII do art. 206 da CR/88, acrescido pela EC n. 53/2006.

Torna-se indispensável o esforço conjunto dos setores da sociedade civil, incluindo-se os professores, os pais e os alunos, os órgãos representativos como o Conselho da Educação e do FUNDEB, entre outros, com a apresentação de informações capazes de colaborar com os agentes do poder público em prol da melhoria constante da qualidade da educação, com a execução das diretrizes, dos objetivos, das metas e das estratégias definidas no Plano Nacional de Educação, de modo a assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diversas esferas, com o objetivo de erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar e melhorar a qualidade do ensino, em cumprimento às exigências do art. 214 da CR/88 e da Lei n. 13.005/2014.

### 2.11 Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM (INTC n. 01/2016)

A Resolução TCEMG n. 6/2016 aprovou a implementação do Índice de Efetividade de Gestão Municipal – IEGM no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, composto pela combinação de informações levantadas a partir de questionários estabelecidos pela Rede Nacional de Indicadores Públicos – REDE INDICON, respondidos pelos municípios, de dados governamentais e de dados do Sistema Informatizado de Contas Municipais – SICOM.

Conforme o estudo técnico, o cálculo para fins de aferição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM foi realizado com dados obtidos por meio de questionário respondido anualmente pelos jurisdicionados (por meio do sistema SICOM), o qual tem por objetivo avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas em 7 (sete) grandes dimensões: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação.

Após ponderação das notas alcançadas nos sete indicadores - calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente, o município é enquadrado em uma das faixas de resultado obedecendo aos seguintes critérios:

NOTA	FAIXA	CRITÉRIO
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor que 50%

Às fls. 39 e 40 da Peça n. 29, a unidade técnica apontou que não foi apurado o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício, pois os dados não foram enviados pelo município.

Entretanto, consta que, no exercício de 2020, o Município de Pouso Alegre foi definido na Faixa B - Efetiva, conforme demonstrado abaixo:

DIMENSÕES CONSIDERADAS	NOTAS ATRIBUÍDAS	NOTA PONDERADA
EDUCAÇÃO	B	
SAÚDE	B+	

PLANEJAMENTO	C	B
GESTÃO FISCAL	B	
MEIO AMBIENTE	C	
CIDADES PROTEGIDAS	B+	
GOVERNANÇA EM T.I.	B	

Fonte: SGAP – Relatório Técnico – fls. 39 e 40 da Peça n. 29.

À fl. 18 da Peça n. 43, a defesa esclareceu que, de fato, não foram enviadas três dimensões das informações para a composição do IEGM no exercício de 2019. No entanto, salientou que o envio foi regularizado nos exercícios de 2020 e 2021.

Ressaltou, ainda, que o apontamento foi objeto de aplicação de penalidade ao Chefe do Poder Executivo, na forma da decisão proferida pelo Tribunal Pleno em 19/5/2021, e que a multa administrativa foi tempestivamente quitada, conforme certidão juntada à Peça n. 45.

A unidade técnica destacou, à fl. 3 da Peça n. 66, que foi reprocessado o conjunto de dados e informações referentes ao exercício de 2019 encaminhados ao SICOM, e verificou pendência no envio de dados do IEGM, conforme demonstrativo Status de Preenchimento IEGM, anexado às Peças n. 57 e 65. Assim, manteve a irregularidade apontada.

Isso posto, considerando que os resultados apurados em exercícios anteriores e em 2020 demonstram o não atingimento pleno da eficiência e da eficácia das políticas públicas adotadas pelo município nos itens selecionados, recomenda-se ao atual gestor que desenvolva estudos e mapeamento das deficiências no atendimento das necessidades básicas da população, para suportar o planejamento adequado de mecanismos capazes de melhorar as políticas públicas e, por consequência, o atingimento de bom desempenho no Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, previsto na INTC n. 01/2016. Recomenda-se, assim, que as dimensões consideradas sejam priorizadas pela Administração Municipal, na busca da eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

### III – CONCLUSÃO

Com fundamento no art. 45, II, da Lei Orgânica c/c o art. 86, II, do Regimento Interno, entendo pela emissão de **parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas** prestadas pelo Sr. Rafael Tadeu Simões, Chefe do Poder Executivo do Município de Pouso Alegre, relativas ao exercício financeiro de 2019, tendo em vista a ausência de lei específica autorizativa das realocações orçamentárias, em inobservância ao § 8º do art. 165 e o inciso VI do art. 167 da CR/88, com as recomendações constantes na fundamentação.

Cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

#### CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, com minhas vênias ao Relator, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do disposto no art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008, com a seguinte consideração:

Tendo em vista a ausência de previsão na análise da questão considerada irregular, no âmbito das prestações de contas, nas diretrizes fixadas pelo Tribunal, conforme jurisprudência consolidada nesta Câmara, em casos análogos;

Então voto pela aprovação das contas, sem ressalvas.

#### CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Senhor Presidente,

Voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do voto divergente do Conselheiro Mauri Torres.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:**

Eu acompanho os votos divergentes do Conselheiro Mauri Torres.

**FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURI TORRES. NÃO ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO.**

**(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)**

\* \* \* \* \*

sb/am

