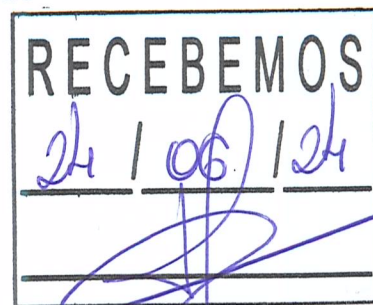




TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Pós-Deliberação

Av. Raja Gabaglia, nº 1315 – Bairro Luxemburgo
Belo Horizonte/MG – CEP 30.380-435
Tel.: (31)3348-2184/2185



Ofício n.: 8464/2024
Processo n.: 1047037

Belo Horizonte, 06 de maio de 2024.

Flavio Alves Geraldelli
Diretor de Secretaria

Ao Excelentíssimo Senhor
Matusalém Marques de Oliveira
Presidente da Câmara Municipal de Espera Feliz

Senhor Presidente,

Por ordem do Presidente da Câmara deste Tribunal, e nos termos do disposto no art. 238, parágrafo único, inciso I da Res. 12/2008, comunico a V. Ex.^a que foi emitido o Parecer Prévio sobre as contas desse Município, na Sessão de 24/10/2023, referente ao processo acima epigrafado, disponibilizado no Diário Oficial de Contas de 09/04/2024.

Informo-lhe que os documentos produzidos no Tribunal (relatórios, pareceres, despachos, Ementa, Acórdãos) estão disponíveis no Portal TCEMG, no endereço www.tce.mg.gov.br/Processo.

Cientifico-lhe que, após o julgamento das contas pela egrégia Câmara Municipal, deverão ser enviados, por meio do **Sistema Informatizado do Ministério Público – SIMP**, no endereço www.mpc.mg.gov.br/simp, os seguintes documentos em versão digitalizada: Resolução aprovada, promulgada e publicada; atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com a relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação, conforme disposto no art. 44 da Lei Complementar n. 102/2008, bem como comprovação da abertura do contraditório.

Cientifico-lhe, ainda, que o descumprimento da remessa dos documentos listados, via SIMP, no prazo de **120 (cento e vinte) dias**, previsto no parágrafo único do dispositivo legal retromencionado, poderá ensejar aplicação de multa prevista no inciso IX, do artigo 85 da Lei Complementar 102/2008, bem como a adoção das medidas cabíveis por parte do Ministério Público.

Respeitosamente,

Giovana
Giovana Lameirinhas Arcanjo
Coordenadora
(assinado eletronicamente)

COMUNICADO IMPORTANTE

Cadastre-se no sistema PUSH e acompanhe seu processo – www.tce.mg.gov.br
Qualquer dúvida quanto ao Sistema Informatizado do Ministério Público-SIMP, ligar para (31) 3348-2196

RECIBO DE RECIBIMIENTO TCEM3 - COORDENADORIA DE POS-DELIBERACAO - CADEL

NUM. OFÍCIO: 8464/2024

Proc./Doc.: 1047037



Destinatário:

MATUSALEM MARQUES DE OLIVEIRA
BARRA MUNICIPAL DE ESPERA FELIZ

Endereço:

PRACA DOUTOR JOSE AUGUSTO 251
CENTRO
36830000 - ESPERA FELIZ - MG

NATUREZA DO ENV.

☐ PRIO.

(Assinatura)
Mat.: 1718

ASSINATURA DO RECEBEDOR / SIGNATURE DU RECEPTEUR

DATA DE RECEBIMENTO
DATE DE LIVRAISON

13/05/24

NOME LEGAL DO RECEBEDOR / NOM LEGAL DU RECEPTEUR

Flavio

brunodal

Nº DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO DO
RECEBEDOR / NÚMERO DE IDENTIFICATION

SIGNATURE OF LOGON

Carla Maria Chagas
Mat.: 17 834-7

ENDEREÇO PARA DEVOLUÇÃO NO VERSO / ADRESSE DE RETOUR DANS LE VERSO

72240203-0

FD0463/16

314 x 386 mm

13 MAI 2024



BN 01096140 5 BR

DATA DE RECEBIMENTO / DATE OF RECEIPT		TENTATIVAS DE ENTREGA / TENTATIVES DE LIVRAISON	
08 MAI 2024			
UNIDADE / UNIT	LOCAL / LOCATION	h	h
BELO HORIZONTE-MG			

PREENCHER COM NOME DE FÓRMA	
NOME DO ESTADO / NAME OF THE STATE	
21154877/0001-07	
TRIBUNAL DE CONTAS	
DO ESTADO DE MINAS GERAIS	
ENDEREÇO PARA DEVOLUÇÃO / ADDRESS FOR RETURN	
Avenida Raja Gabaglia, 1.315	
Luxemburgo - CEP: 30380-435	
Cidade / City	
BELO HORIZONTE - MG	
País / Country	
BRASIL	

ENDEREÇO PARA DEVOLUÇÃO
RETOUR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Pós-Deliberação

Processo n: 1047037

Data: 06/05/2024

PESQUISA NO SGAP

Realizadas pesquisas junto ao Sistema Gerencial de Administração de Processos, SGAP, não foi registrada, até às 08h40min, do dia 06/05/2024, *petição recursal* relativa aos presentes autos, encaminhada pelo(s) responsável(eis)/interessado(s)/procurador(es), em face da deliberação de peça n. 30.

Constance L. Ranieri/TC 2057-2

CERTIDÃO DE TRÂNSITO EM JULGADO

Certifico que a deliberação de 24/10/2023, disponibilizada no “Diário Oficial de Contas” de 09/04/2024, transitou em julgado em 03/05/2024.

Giovana Lameirinhas Arcanjo
Coordenadora

clr



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Registro e Publicação de Acórdãos e Pareceres

PCTAS EXECUTIVO MUNICIPAL Nº **1047037**

CERTIDÃO

Certifico que foram disponibilizados, no Diário Oficial de Contas do dia **09/04/2024**, a ementa e o inteiro teor do Parecer Prévio, para ciência das partes.

DEBORA CARVALHO DE ANDRADE - TC 2782-8

(assinado digitalmente)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura

PROCESSO N° 1047037

NATUREZA: Prestação de Contas do Executivo Municipal

EXERCÍCIO: 2017

ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Espera Feliz

RESPONSÁVEL: João Carlos Cabral de Almeida

Excelentíssimo Senhor Relator,

Tratam os autos da análise da Prestação de Contas do Executivo Municipal de Espera Feliz, referente ao exercício de 2017, encaminhada ao Tribunal de Contas por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios - Sicom, por João Carlos Cabral de Almeida, prefeito do referido município à época.

Após a análise das informações constantes da prestação de contas, a Unidade Técnica verificou a regularidade dos itens e concluiu pela aprovação das contas (peça nº 11 dos autos, que se encontram digitalizados no Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP).

O Órgão Técnico teceu, ainda, recomendações de natureza contábil e orçamentária, bem como acerca do monitoramento das metas do PNE - Plano Nacional de Educação, a fim de que ao município fossem expedidas orientações.

Parecer ministerial opinando pela aprovação, com ressalvas, das contas, em vista da ausência de comprovação material das receitas e despesas apresentadas, bem como recomendando a realização de inspeção circunstancial ou por amostragem nas contas ora apresentadas, buscando a aferição da veracidade da autodeclaração firmada pelo jurisdicionado nos autos (peça nº 18).

Determinada a citação do Sr. João Carlos Cabral de Almeida, Prefeito do Município em epígrafe, em respeito à ampla defesa e ao contraditório, para apresentar



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura

alegações e/ou lei autorizativa da realocação orçamentária utilizada (peça nº 19). O gestor se manifestou por meio da defesa acostada à peça nº 21.

Após a manifestação do responsável, o Órgão Técnico, em sede de reexame, apurou que as movimentações orçamentárias (transposição e alterações de fontes de recursos) realizadas pela administração municipal ocorreram mediante prévia autorização existente na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município do exercício de 2017 e na Lei municipal nº 1216/2016. Ademais, verificou que a Lei municipal nº 1.212/2016 (LOA/2017) autorizou a abertura de créditos suplementares em até 35% da despesa fixada, isto é, até R\$ 22.830.889,05.

Deste modo, informou que as transposições e alterações de fontes realizadas estão em conformidade com entendimento deste Tribunal firmado por meio das Consultas nºs 862749 e 958027.

Posto isso, a Unidade Técnica ratificou a conclusão manifestada no exame técnico inicial favorável à aprovação das contas do Prefeito do Município de Espera Feliz, exercício de 2017, na forma do inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102/2008 - Lei Orgânica do TCEMG (peça nº 25).

Vieram os autos a este *Parquet* de Contas, para manifestação, nos termos regimentais.

Inicialmente, cumpre registrar que, buscando aperfeiçoar as ações referentes à análise e processamento das prestações de contas anuais, para fins de emissão de parecer prévio, o Tribunal estabeleceu, por meio da Ordem de Serviço Conjunta TCEMG nº 01/2018, o escopo para exame das contas relativas ao exercício de 2017.

Dentro do escopo definido pelo Tribunal de Contas e verificando o exame empreendido pela Unidade Técnica acerca das informações encaminhadas pelo gestor público e os fundamentos que dele constam, bem como das alegações de defesa, este *Parquet* ratifica a conclusão constante do relatório técnico (peça nº 25), pela regularidade das contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura

Diante do exposto, considerando-se as informações extraídas do Sicom, a delimitação do escopo de análise das Prestações de Contas e as razões apresentadas no relatório técnico, **OPINA este Ministério Público de Contas pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal de Espera Feliz, referentes ao exercício de 2017, com arrimo no art. 45, inciso I, da Lei Complementar nº 102/2008.**

OPINA, ainda, no sentido de que ao gestor sejam expedidas as recomendações indicadas no relatório técnico, visto serem relevantes para o aprimoramento da gestão municipal.

Ressalva-se que a emissão de parecer prévio não exime o gestor da responsabilidade por atos de gestão ilegais ou irregulares que venham a ser apurados em outras ações de controle do Tribunal de Contas, bem como por este Ministério Público, no exercício de suas competências.

É o parecer.

Belo Horizonte, 31 de agosto de 2023.

Elke Andrade Soares de Moura
Procuradora do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente)

Processo: 1047037
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Espera Feliz
Exercício: 2017
Responsável: João Carlos Cabral de Almeida, prefeito municipal à época
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

SEGUNDA CÂMARA – 24/10/2023

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. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

1. Regularidade na abertura de créditos adicionais, artigos 42 e 59 da Lei n. 4.320/64. Observância dos limites constitucionais de aplicação no ensino e na saúde, no repasse de recursos à câmara municipal, bem como dos limites legais de gasto com pessoal.
2. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, art. 43 da Lei n. 4.320/64. Princípio da insignificância.
3. Despesas excedentes aos créditos concedidos do Poder Legislativo, art. 59 da Lei n. 4.320/64. A irregularidade poderá ser apurada em ação de fiscalização própria.
4. Realocações Orçamentárias. Autorização em leis orçamentárias (PPA, LDO ou LOA).
5. Recomendações. Lei Orçamentária Anual. Alterações Orçamentárias. Relatório de Controle Interno. Plano Nacional de Educação – PNE. Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM.
6. Aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da LC n. 102/2008.

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 das Notas Taquigráficas em:

I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. João Carlos Cabral de Almeida, Prefeito Municipal de Espera Feliz, referente ao exercício de 2017, nos termos do disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica, diante das razões expendidas no voto divergente do Conselheiro Mauri Torres, com as recomendações constantes na fundamentação do conselheiro relator;

II) determinar, cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Acolhida parcialmente a proposta de voto do relator.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

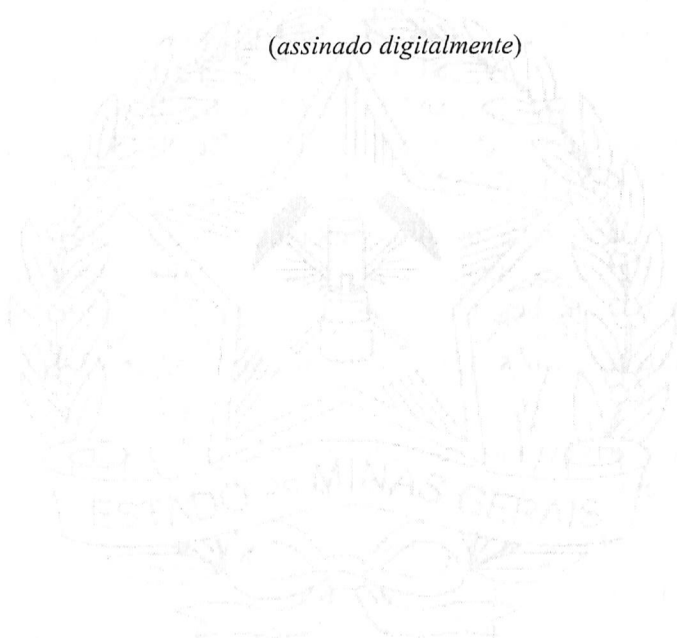
Plenário Governador Milton Campos, 24 de outubro de 2023.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

MAURI TORRES
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 24/10/2023

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Espera Feliz, referente ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Sr. João Carlos Cabral de Almeida, Prefeito Municipal à época.

No exame inicial, à Peça n. 11, a unidade técnica informou que: a) foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC n. 101/2000, entretanto, como não foram empenhadas despesas, afastou o apontamento; b) foram empenhadas pelo Poder Legislativo despesas que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados, não atendendo a legislação de regência, mas concluiu que a irregularidade poderá ser apurada em ação de fiscalização própria; c) o município utilizou incorretamente os instrumentos de realocação orçamentária; d) o relatório de Controle Interno apresentou abordou parcialmente os itens exigidos na INTC n. 04/2017.

Assim, com base nas diretrizes definidas por este Tribunal de Contas, a unidade técnica propôs a aprovação das contas, conforme art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/2008.

Todavia, após manifestação ministerial à Peça n. 18, e conforme termos do despacho à Peça n. 19, o responsável foi citado para apresentar alegações e/ou lei autorizativa da realocação orçamentária utilizada, com a juntada do AR à Peça n. 22.

O responsável apresentou defesa e documentos, à Peça n. 21, reexaminados pela unidade técnica, à Peça n. 25, que ratificou a conclusão pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da LC n. 102/2008.

Ainda, na análise inicial, Peça n. 11, a unidade técnica não apontou irregularidades nos presentes autos, quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal (artigo 42 da Lei n. 4.320/64);
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei n. 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$65.530.115,84 e empenhadas despesas no montante de R\$51.072.423,23;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 5,12% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/2012) e ao ensino (art. 212 da CR/88), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 26,34% e de 32,67%;
- 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 52,98%, de 50,13% e de 2,85% da receita base de cálculo.

Em nova manifestação, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura, Peça n. 27, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com arrimo no art. 45, I, da LC n. 102/2008, sem prejuízo das recomendações propostas pela 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.

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

2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 1.212, de 5/12/2016, Peça n. 5, previu a receita e fixou a despesa no valor de R\$65.231.111,58, e autorizou, no art. 4º, inciso II, a abertura de créditos suplementares até o limite percentual de 35% (trinta e cinco por cento) das despesas fixadas, equivalente ao valor de R\$22.830.889,05.

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. 4.320/1964 c/c arts. 11 e 12 da LRF), sem olvidar da realidade econômica do país.

Segundo dados extraídos do SICOM/2017, verificou-se arrecadação deficitária e déficit na execução orçamentária, conforme demonstrado:

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA - R\$	Receita Arrecadada - R\$	Arrecadação deficitária - R\$
2017	65.231.111,58	50.369.573,50	14.861.538,08
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada – R\$	Despesa Executada – R\$	Déficit orçamentário - R\$
2017	50.369.573,50	51.072.423,23	702.849,73

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão
Fonte: SICOM/2017

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 Furtado¹, 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 arts. 11 e 12 da LRF.

2.2 Realocações Orçamentárias - Art. 167, VI, CR/88

A unidade técnica apontou, às fls. 2 a 4 da Peça n. 11, que o município abriu **créditos suplementares**, no montante de **R\$4.639.208,47**, com base na LOA, utilizando como origens de recursos as fontes de anulação de dotações (R\$4.240.204,21); o excesso de arrecadação (R\$299.004,26) e Reserva de Contingência (R\$100.000,00).

Apontou que houve autorização, mas não foram abertos **créditos especiais**.

Às fls. 9 e 10 da Peça n. 11, a unidade técnica informou, ainda, que os instrumentos de realocação orçamentária, **transposição** no total de **R\$6.328.039,88**, foram utilizados de forma incorreta, fazendo recomendações.

Assim, concluiu que as normas constantes do art. 42 da Lei n. 4.320/64 foram observadas.

Em consulta ao SICOM/2017, demonstrativo Decretos de Alterações Orçamentárias, constatou-se que, além dos créditos adicionais analisados pela unidade técnica e dos decretos de realocação orçamentária, consta o valor de **R\$1.969.555,97**, relativo a decreto de alteração de fonte de recursos.

Na sequência, o responsável foi citado para se manifestar sobre as alterações orçamentárias utilizadas.

A defesa alegou, à Peça n. 21, quanto aos decretos de alteração de fonte de recursos, que a Contabilidade utilizou desse procedimento amparado em autorização prevista na Lei Municipal 1.216, de 16/12/2016, anexada à fl. 4 da Peça n. 21, e nos termos da Consulta 958.027 deste Tribunal.

¹ FURTADO, J.R. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. 2. ed. ver. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Quanto aos decretos de transposição, a defesa aduziu que houve um equívoco e se tratam de suplementação de dotações orçamentárias, conforme previsto no art. 5º da Lei Orçamentária Anual n. 1.212/2016.

Argumentou que os responsáveis pelo software que gerencia as movimentações contábeis do município criaram um mecanismo de controle dos registros dos créditos adicionais que, autorizados pelo artigo 5º da LOA, não oneram o percentual autorizado para fins de suplementação de dotações durante o exercício de 2017.

Esclareceu que, por motivo alheio à administração municipal, todas as movimentações que ocorreram amparadas no referido artigo da LOA, foram registrados no sistema contábil do município e no SICOM como se fossem do “Tipo de Decreto 08 – Decreto de Transposição”.

Afirmou, assim, que tais registros não se tratam de realocações orçamentárias na modalidade transposição, mas de créditos adicionais suplementares realizados por meio de anulação de dotações, nos termos do art. 5º da Lei Orçamentária n. 1.212/2016, conforme relação detalhada de decretos, à fl. 6 da Peça n. 21.

No tocante à movimentação dos créditos adicionais durante o exercício de 2017, alegou a defesa, ainda, que conforme os quadros demonstrativos Anexo IV – Créditos Adicionais: Autorização – 2017 e Anexo V - Movimentação de Dotações Orçamentárias por Decreto – 2017, ambos à fl. 7 da Peça n. 21, ficou demonstrado que os valores registrados como “Tipo de Decreto 08 – Decreto de Transposição”, na verdade são créditos adicionais suplementares, por anulação de dotações, autorizados pela LOA. E, assim, no entender da defesa, não oneraram o percentual autorizativo para fins suplementação orçamentária.

Por outro lado, segundo a defesa, mesmo que os valores movimentados na forma de alteração de fonte, somados aos valores que equivocadamente foram classificados como transposição, onerassem o limite autorizado pelo art. 4º da LOA, não teriam extrapolado os valores autorizados, conforme demonstrado no Anexo V, Quadro E, fl. 7 da Peça n. 21.

Em reexame, Peça n. 25, a unidade técnica ressaltou, inicialmente, que este Tribunal tem o entendimento de que as realocações orçamentárias não podem ser autorizadas por lei orçamentária, mas existe a possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, em caráter excepcional, a utilização desses instrumentos, os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não, conforme Consultas n. 862.749 e 958.027.

Destacou que as alterações de fontes de recursos também necessitam de autorização legislativa para a sua efetivação, nos termos da Consulta n. 958.027.

Inferiu que os tipos de realocações definidos no SICOM, embasados nos conceitos estabelecidos nas retrocitadas consultas, foram utilizados incorretamente pelo município.

Esclareceu que, de acordo com o demonstrativo Decreto de Alterações Orçamentárias extraído do SICOM, houve a realização de transposições, no montante de **RS\$6.328.039,88**, por meio dos Decretos n. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 29 e 32, e alterações de fontes de recursos, no total de **RS\$1.969.555,97**, pelos Decretos n. 3, 8, 11, 13, 17, 18, 21, 23 e 27.

Destacou que a Lei Municipal n. 1.201, de 6/6/2016, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, autorizou, em seu art. 44, o remanejamento, a transposição ou a transferência, total ou parcial das dotações orçamentárias aprovadas na LOA de 2017 e em seus créditos adicionais, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação.

Com relação às alterações de fontes, mencionou que a Lei Municipal n. 1.216, de 23/12/2016, à fl. 4 da Peça n. 21, autorizou o Executivo Municipal a promover alterações de fontes e destinações de recursos previstos na LOA de 2017.

Assim, a unidade técnica entendeu que as movimentações orçamentárias realizadas durante a execução orçamentária, na forma de transposição e de alterações de fontes de recursos, ocorreram mediante a autorização prévia existente na LDO e, ainda, na Lei Municipal n. 1.216/2016, respectivamente.

Em relação à alegação da defesa de que os decretos de transposição foram registrados incorretamente no SICOM, quando deveriam ter sido registrados como créditos suplementares, a unidade técnica ressaltou que não houve substituição de dados no sistema e, assim, devem prevalecer as informações subsistentes no SICOM e que foram utilizadas para a elaboração da análise técnica inicial.

Afirmou, no entanto, que caso o montante de R\$6.328.039,88 da transposição fosse somado ao montante de R\$4.639.208,47 de créditos suplementares abertos no exercício, perfazendo o total de R\$10.967.248,35, o limite de suplementação autorizado na LOA de R\$22.830.889,05 não seria ultrapassado.

Por derradeiro, a unidade técnica argumentou que a análise das realocações orçamentárias, à luz do normativo constante do art.167, inciso VI, da CR/88, não foi inserida no escopo definido pela Ordem de Serviço Conjunta TCEMG n. 2, de 18/12/2019, e, assim, reiterou sua conclusão pela emissão de parecer pela aprovação das contas do Poder Executivo do Município de Espera Feliz, exercício de 2017.

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.

[...]

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,² 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 Furtado³ 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 n. 4.320/64, nem a Lei Complementar n. 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).

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 Furtado⁴, *in verbis*:

Inferre-se dos termos do artigo 40 da Lei n. 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.**

² 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.

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

⁴ Idem, p. 142-143, 149-150, 152.

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 n. 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 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).

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.

Com relação aos decretos ou ato de alterações de fonte de recursos, no valor de R\$1.969.555,97, verifica-se, por amostragem, que não houve alterações nas dotações orçamentárias, apenas nas fontes de recursos dentro do mesmo elemento de despesa e da mesma dotação orçamentária.

Em relação aos decretos de transposição, verifica-se que somente o valor de R\$339.680,00, aberto por meio do Decreto n. 26, foi autorizado por lei específica, qual seja, Lei n. 1.242/2017.

No caso concreto, não ficou comprovado o equívoco nos registros dos decretos de transposição no SICOM, não houve substituição de dados e a unidade técnica não acatou as alegações.

Portanto, em que pesem as alegações da defesa, constata-se que a transposição, no montante de R\$5.988.359,88, autorizada pela Lei Orçamentária Anual n. 1.212/2016 e aberta por meio dos Decretos n. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 19, 20, 22, 24, 25, 28, 29 e 32, conforme demonstrativo do SICOM/2017, não foi realizada 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, realização de realocações orçamentárias e atos administrativos, analisando-se detidamente as leis e decretos autorizativos para que esses procedimentos de alterações orçamentárias não sejam confundidos e utilizados de forma irregular.

2.3 Abertura de Créditos Adicionais sem Recursos Disponíveis - Art. 43 da Lei n. 4.320/64

A unidade técnica apontou, fls. 5 e 6 da Peça n. 11, que o município abriu créditos adicionais sem recursos disponíveis do excesso de arrecadação, no valor de R\$30.230,23.

Esclareceu, entretanto, que não foram empenhadas despesas, conforme demonstrado na coluna "Despesa empenhada sem recursos", motivo pelo qual considerou que não houve descumprimento do disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000.

O responsável apresentou defesa, à Peça n. 21, mas não se manifestou sobre o apontamento.

Verifica-se que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis do excesso de arrecadação, especificamente na Fonte 117 - Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP), no montante de R\$30.230,23, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/00, o que representa 0,05% da despesa fixada no valor de R\$65.231.111,58.

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 Governamental⁵.

O princípio da insignificância, largamente utilizado no direito penal, deve ser entendido no direito administrativo como um elemento de mitigação que atinge a tipicidade do ato praticado pelo agente público. Assim, requer-se um exame das circunstâncias para a aferição da conduta, frente à reprovabilidade do comportamento e à lesividade ao bem protegido. Baseia-se ainda no princípio da precaução, cujo fundamento direto é a razoabilidade, a proporcionalidade e a finalidade dos atos praticados pelos agentes políticos.

Destaca-se que o princípio da insignificância pode e deve ser aplicado na esfera administrativa, conforme se depreende das ineludíveis lições de Nelson Hungria⁶, *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 tema⁷, aplicando-o quando a reprimenda se revele desproporcional ou irrazoável, considerada a ação típica ou o resultado dela, conforme destaca Harger⁸ 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. 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).

⁵ Normas de Auditoria Governamental Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro. Disponível em: http://www.controlepublico.org.br/files/Proposta-de-Anteprojeto-NAGs_24-11.pdf. Acesso em: 12 dez. 12.

⁶ HUNGRIA, Nelson. *Ilícito administrativo e ilícito penal*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1991. Seleção histórica, 1945-1995. p. 17.

⁷ 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.

⁸ 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.

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 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 Gerais⁹, *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.**¹⁰ (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

9 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.

10 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. RMS 24584 / SP RECURSO ORDINÁRIO 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.

administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensão 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. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição. (Vide Lei Complementar n. 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 de excesso de arrecadação, no valor de R\$30.230,23, representam o percentual ínfimo de 0,05% da despesa fixada no valor de R\$65.231.111,58.**

2.4 Despesas Excedentes ao Limite dos Créditos Autorizados – Art. 59 da Lei n. 4.320/64

A unidade técnica, no exame inicial, à fl. 9 da Peça n. 11, apontou que o total das despesas empenhadas (R\$51.072.423,23) não excedeu o total dos créditos concedidos (R\$65.530.115,84). Entretanto, constatou que foram empenhadas pelo Poder Legislativo Municipal despesas que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados, não atendendo a legislação citada, conforme demonstrativo à Peça n. 7. Informou, ainda, que a irregularidade poderá ser apurada em ação de fiscalização própria.

O responsável apresentou defesa à Peça n. 21, mas não se manifestou quanto ao apontamento.

De fato, observa-se no Demonstrativo Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário, à Peça n. 7, que o Poder Legislativo empenhou despesas além do limite dos créditos concedidos, no montante de **R\$12.905,51**, que representa o percentual de **0,69%** da despesa total fixada para a Câmara Municipal de R\$1.850.000,00, conforme Lei Orçamentária n. 1.212/2016, 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.

2.5 Alterações Orçamentárias – utilização de fontes incompatíveis

Conforme apontado pela unidade técnica, fl. 10 da Peça n. 11, e demonstrativo à Peça n. 8, foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, não atendendo à Consulta n. 932.477/14 desta Corte de Contas.

Embora o responsável tenha apresentado defesa à Peça n. 21, verifica-se que não se manifestou quanto ao apontamento.

Isto posto, recomenda-se ao gestor que observe o disposto nas orientações constantes da Consulta n. 932.477/2014, deste Tribunal de Contas, que concluiu ser vedada a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, excetuando-se aquelas originadas do FUNDEB (fontes 118, 218, 119 e 219) e, ainda, das aplicações constitucionais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e da Saúde (fontes 101, 201, 102, 202), incluídas as fontes 100 e 200, bem como as fontes 148, 248, 149, 249, 150, 250, 151, 251, 152 e 252 nos termos da Portaria n. 3.992/2019, que trata dos blocos de financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde.

2.6 Relatório de Controle Interno

A unidade técnica apontou, à fl. 29 da Peça n. 11, que o relatório de controle interno abordou parcialmente os itens exigidos pela Instrução Normativa n. 04/2017, e não foi conclusivo, contrariando o disposto no § 3º do art. 42 da Lei Orgânica do TCEMG n. 102/2008.

Segundo a unidade técnica, o relatório de controle interno apresentado e anexados aos presentes autos, à Peça n. 6, menciona equivocadamente que "O sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Confins foi instituído pela Lei Municipal n. 248, de 5 de setembro de 1996".

Ressaltou que o sobredito relatório de controle interno também apresentou divergências em relação aos dados encaminhados a esta Corte de Contas, via SICOM, em específico, quanto aos números das leis municipais relativas ao Plano Plurianual e à Lei das Diretrizes Orçamentárias.

E mais: verificou que houve inconsistência nos dados relacionados quanto aos valores de receita estimada; ao montante dos créditos adicionais abertos; aos valores informados no Balanço Patrimonial, nas Variações Patrimoniais e, ainda, quanto aos Gastos de Pessoal.

Informou a unidade técnica, ainda, que o citado relatório não abordou os itens relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do município, exigidos pela Instrução Normativa n. 04/2017, a saber:

- a) montante inscrito em restos a pagar, referente às contribuições previdenciárias;
- b) 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;
- c) 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
- d) 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".

Assim, a unidade técnica fez recomendações.

O responsável apresentou defesa à Peça n. 21, entretanto, não se manifestou quanto ao apontamento.

É de se destacar que a Instrução Normativa n. 04/2017 e as outras decisões normativas expedidas por esta Corte de Contas orientam quanto aos conteúdos mínimos a serem abordados na elaboração do relatório de controle interno e que passam a integrar os processos das prestações de contas.

Ressalta-se, ainda, que o relatório de controle interno encaminhado a esta Corte de Contas, deve ser devidamente fundamentado, contendo dados e evidências suficientes para subsidiar e agregar confiabilidade às conclusões apresentadas em cada tópico e, inclusive, nos componentes elementos de natureza orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que compõem o processo de prestação de contas do gestor público, incluindo-se, ainda, os relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), considerando-se a sua importância e finalidade e sob pena de comprometer a fidedignidade dos dados gerenciais e contábeis que devem ser apresentados à esta Corte de Contas, à Câmara Municipal e, principalmente, à sociedade.

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, cumpra as exigências das instruções normativas vigentes e opine conclusivamente pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas.

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.

2.7 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 Educação¹¹ e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹².

2.7.1 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, Peça 11, fl. 30, o município cumpriu 86,53% da Meta 1A no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola no exercício 2017, tendo em vista que da população de 668 crianças de 4 a 5 anos de idade, 578 foram matriculadas, deixando, portanto, de atender o disposto na mencionada norma legal em 13,47%.

2.7.2 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, Peça 11, fl. 31, o município cumpriu, até o exercício de 2017, o percentual de 30,66% quanto à oferta em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, tendo em vista que da população de 1.249 crianças nessa faixa etária, 383 foram matriculadas, devendo atingir no mínimo 50% até 2024, conforme disposto na Lei n. 13.005/2014.

O responsável não se manifestou sobre esses apontamentos, conforme se verifica à Peça n. 21.

Isto posto, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao atual gestor municipal que cumpra o estabelecido nas Metas 1A e 1B do PNE, com a inserção de 100% (cem por cento) da população de 4 a 5 anos na escola, envidando esforços para que o atingimento seja pleno até exercício de 2024 e, ainda, 50% (cinquenta por cento) da população de 0 a 3 anos até o exercício de 2024, voltadas à viabilização do cumprimento da mencionada Meta 1 do PNE, em cumprimento ao disposto na Lei n. 13.005/2014.

2.7.3 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, Peça n. 11, fl. 31, o município informou o valor de R\$1.387,40 como valor pago para o piso salarial referente à creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino

¹¹ BRASIL.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional da Educação – PNE. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>.

¹² BRASIL.INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE/Censo Populacional Disponível em <http://ibge.gov.br>

Fundamental, descumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República de 1988.

Portanto, o município não observou o piso salarial profissional previsto na Lei n. 11.738/2008, atualizado para o exercício de 2017 pela Portaria MEC n. 31/2017, no valor de R\$ 2.298,80.

O responsável não se manifestou sobre o apontamento, conforme se verifica à Peça n. 21.

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.

2.8 Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM (INTCEMG 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%

O Município de Espera Feliz foi definido na faixa “B – Efetiva”, conforme demonstrado abaixo:

DIMENSÕES CONSIDERADAS	NOTAS ATRIBUÍDAS
i-Ambiente	C
i-Cidades Protegidas	A

i-Educação	C+
i-Gestão Fiscal	B
i-Governança em TI	C+
i-Planejamento	B
i-Saúde	B
RESULTADO FINAL	B

Fonte: SGAP - Peça 11, fl. 33.

O responsável apresentou defesa à Peça n. 21, mas não se manifestou sobre o item.

Isto posto, considerando que os resultados 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. 240, II, do Regimento Interno, entendo pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas prestadas pelo Sr. João Carlos Cabral de Almeida, Chefe do Poder Executivo do Município de Espera Feliz, relativas ao exercício financeiro de 2017, 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/1988, com as recomendações constantes na fundamentação.

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

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, acompanho o Relator quanto a aprovação das contas, porém, sobre o fundamento disposto no art. 45, inciso I, da Lei Complementar 102/2008, excluo a ressalva quanto as realocações orçamentárias, tendo em vista a ausência de sua previsão nas diretrizes e fiscalização do Tribunal para as contas sob exame.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o voto do Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

A Presidência também acompanha o voto divergente pela aprovação das contas, sem ressalvas.
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.)

* * *



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais

Município: Espera Feliz

Exercício: 2017

Nº do Processo: 1047037

Em 11/08/2023, encaminho a análise técnica à elevada consideração do Ministério Público de Contas, nos termos da Resolução TC nº 12/08 de 19/12/2008.

José Clemente Maria Ferreira Santos

Coordenador

TC 3187-6



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais

Processo. nº 1047037
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal
Órgão: Prefeitura Municipal de Espera Feliz
Exercício Financeiro: 2017

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de prestação de contas de responsabilidade do Sr. João Carlos Cabral de Almeida, Prefeito do Município de Espera Feliz, no exercício de 2017, que retornam a esta Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais – CACGM, para manifestação acerca da defesa apresentada por meio do Sistema de Gestão e Administração de Processos - SGAP (Peça nº 21 – Arq. 2541936), após abertura de vista determinada pelo Exmo. Sr. Relator, nos termos do despacho contido na Peça nº 19 – Arq. 2517085.

De acordo com o relatório técnico constante da Peça nº 11 – Arq. 2129220, esta Unidade Técnica se manifestou pela emissão do parecer prévio pela aprovação das contas, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, considerando que o apontamento levantado pelo relator, no tocante a realização de decretos de alteração de fontes, no valor de R\$1.969.555,97 e de transposição, no total de R\$6.328.039,88, não foi item de escopo de análise para fins de emissão de parecer prévio para o exercício de 2017, definido no art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta nº 01, de 02 de maio de 2018.

Ressalta-se que, o art. 2º da sobredita Ordem de Serviço Conjunta, prevê a verificação da utilização das realocações orçamentárias previstas no inciso VI do art. 167 da Constituição Federal, levando-se em conta o entendimento exarado na Consulta nº 958027 e considerados os conceitos consignados nos incisos I, II e III da própria OSC. A verificação das referidas realocações orçamentárias consta do Item 2.5 - Realocação de Recursos Orçamentários (art. 167, VI, CR/88) do relatório de análise técnica de 2017, cuja impropriedade na sua utilização não enseja a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Por meio do referido despacho, o Exmo. Relator afirma que “*consta no demonstrativo Decretos de Alterações Orçamentárias, conforme dados do SICOM/2017 do Município de Espera Feliz, que foram abertos créditos adicionais, no total de R\$4.639.208,47; decretos de alteração de fonte de recursos, no total de R\$1.969.555,97, e transposição, no total de R\$6.328.039,88; determinando ao gestor que, “querendo, apresente alegações e/ou lei autorizativa da realocação orçamentária utilizada, conforme pontuado no presente despacho e no relatório técnico (Peça n. 11).”*

Além da defesa escrita, o gestor municipal apresentou no mesmo arquivo eletrônico que compõe a Peça nº 21 – Arq. 2541936, os seguintes anexos: ANEXO I – Lei autorizativa – Alteração de Fontes, ANEXO II - Lei Autorizativa que amparou a não oneração dos limites em situações específicas, ANEXO III - Decretos classificados equivocadamente

como Transposição, ANEXO IV - Créditos Adicionais: Autorização - 2017 e ANEXO V - Movimentação de Dotações Orçamentárias por Decreto - 2017.

Após a apresentação da defesa, os autos retornaram a esta CACGM para exame das alegações do gestor responsável.

É o relatório

II – ALEGAÇÕES DA DEFESA

O defendente iniciou suas alegações acerca dos Decretos de Alterações de Fontes de Recursos, afirmando que *“o Departamento de Contabilidade utilizou deste procedimento amparado em autorização prevista na Lei Municipal 1.216 de 16/12/2016 (ANEXO I), e nos termos da Consulta 958.027 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.”*

Com relação aos Decretos de Transposição, assegura que as realocações foram créditos abertos *“para o atendimento a suplementação de dotações orçamentárias conforme previsto nos incisos do art. 5º da Lei 1.212/2016, Lei Orçamentária Anual. (ANEXO II)”*

Afirma que, *“os responsáveis pelo software que gerencia as movimentações Contábeis do Município criaram um mecanismo para controlar os registros dos Créditos Adicionais que nos termos do artigo 5º da Lei Orçamentária Anual não oneram o percentual autorizado para suplementação de dotações durante o exercício de 2017”.*

Assevera que, *“por motivo alheio à nossa vontade, todas as movimentações que ocorreram amparadas no referido artigo da lei, foram registrados como TIPO DE DECRETO 08 – Decreto de Transposição, sendo que estas não se tratam “de transposição, e sim de Créditos Adicionais Suplementares realizados por meio de anulação de dotações, nos termos do art. 5º da Lei 1.212/2016, conforme relação detalhada de Decretos (ANEXO III).”*

Assevera ainda que, *“a movimentação de Créditos Adicionais durante o exercício de 2017 ocorreu nos termos dos quadros demonstrativos (ANEXO IV – Créditos Adicionais: Autorização – 2017 e ANEXO V - Movimentação de Dotações Orçamentárias por Decreto - 2017), onde fica demonstrado que os valores classificados TIPO DE DECRETO 08 – Decreto de Transposição, são na verdade Créditos Adicionais Suplementares que tiveram como origem a anulação de dotações que nos termos da Lei Orçamentária Anual, não oneram o percentual de suplementação autorizado.”*

O defendente justifica que, *“ainda que os valores movimentados na forma de alteração de fonte, somados aos valores que equivocadamente foram classificados como Transposição, onerassem o limite autorizado, o Município de Espera Feliz não teria extrapolado os valores autorizados. (ANEXO V, Quadro E). Diante das justificativas e documentos demonstrativos aqui trazidos, esperamos ter esclarecido a equívoca classificação de movimentação de dotação orçamentária apontada pelo eminente Relator.”*

Análise

A jurisprudência deste Tribunal de Contas registra entendimento, notadamente, por meio das Consultas nº 862.749 e 958027, que as figuras do remanejamento, transposição ou transferência de recursos orçamentários não podem constar da lei orçamentária anual, tendo em vista a disposição contida no inciso VI do art. 167 da Carta Magna, porém consigna a 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.

No que se refere às alterações de fontes de recursos, a Consulta nº 958.027 registra entendimento no sentido da necessidade de prévia autorização legislativa para a sua efetivação, nestes termos:

“No que se refere às alterações de fontes de recursos discriminadas na lei orçamentária para execução de determinado elemento de despesa, tais atos não caracterizam a ocorrência de crédito adicional por “suplementação” (reforço de valor), definida pelo art. 41, I, da Lei Nacional n. 4.320/1964, e não devem impactar no limite percentual de suplementação eventualmente autorizado nas leis orçamentárias, nem tampouco a ocorrência de remanejamentos, transposições e transferências, haja vista que não ocorrerá alteração do valor do crédito orçamentário.

Entretanto, em atendimento ao princípio da legalidade aplicado à Administração Pública, disposto no art. 37, *caput*, da CR/1988, tendo em vista que no texto constitucional não foi prevista a possibilidade de inserção de autorização para a efetivação de realocações desta natureza (fontes de recursos de dotações orçamentárias), para tais atos se torna necessária a devida autorização legislativa (lei de diretrizes orçamentárias ou outra lei que trate da matéria).”

Cabe ressaltar que, os conceitos acerca das formas de realocações orçamentárias (inciso VI do art. 167 da CR/1988) não é matéria definida por esta Corte de Contas, dando margem a equívocos conceituais por parte dos jurisdicionados, como se pode constatar no Item 2.5 - Realocação de Recursos Orçamentários (art. 167, VI, CR/88), Páginas 09 e 10 do relatório de análise técnica (Peça nº 11 – Arq. 2129220). Registra-se no referido item da análise que os tipos de realocações definidos no Sicom, embasados nos conceitos estabelecidos nas retrocitadas consultas, foram utilizados incorretamente pelo Município.

De acordo com o demonstrativo Decreto de Alterações Orçamentárias anexo, a administração municipal realizou transposições orçamentárias, no montante de R\$6.328.039,88, por meio dos Decretos Municipais nº 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 29 e 32 e alterações de fontes de recursos, no total de R\$1.969.555,97, pelos Decretos nº 3, 8, 11, 13, 17, 18, 21, 23 e 27.

A Lei Municipal nº 1.201, de 06/06/ 2016, Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Espera Feliz para o exercício de 2017 anexa, previu em seu art. 44:

Art 44 – O Poder Executivo poderá, mediante decreto específico, remanejar, transpor ou transferir, total ou parcialmente as dotações orçamentárias aprovadas na Lei

Orçamentária de 2017 e em seus créditos adicionais, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, conforme definida no artigo 3º, desta Lei, conforme os conceitos:

I - remanejamentos são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro.

II - transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão

II - transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho.

Parágrafo único - Os instrumentos mencionados serão utilizados quando em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgão e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições.

A Lei Municipal nº 1.216, de 23/12/2016, ANEXO I – Lei autorizativa – Alteração de Fontes que compõe a Peça nº 21 – Arq. 2541936, autorizou o Executivo Municipal a promover alterações de fontes e destinações de recursos previstos na LOA/2017.

Assim sendo, esta Unidade Técnica entende que as movimentações orçamentárias realizadas pela administração municipal na forma de transposição e de alterações de fontes de recursos ocorreram mediante a autorização prévia existente na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município do exercício de 2017 e na Lei Municipal nº 1216/2016, respectivamente.

Quanto à alegação do gestor municipal no que se refere ao tipo de decreto registrado incorretamente no Sicom como de transposição quando o correto seria de créditos suplementares, tem-se que não havendo substituição de dados deve prevalecer as informações subsistentes no sistema e que foram utilizadas para a elaboração da análise técnica (Peça nº 11 – Arq. 2129220). Caso o montante das realocações por transposição (=R\$6.328.039,88) fossem somadas ao total dos créditos suplementares abertos no exercício (=R\$4.639.208,47) como alegado pelo defendente, estes atingiriam a importância de R\$10.967.248,35.

Não obstante, a Lei Municipal nº 1.212/2016 (LOA/2017) anexa, autorizou previamente a abertura de créditos suplementares em até 35% da despesa fixada (art. 4º, II). Com isso, considerando o valor total fixado para despesa de R\$ 65.231.111,58, a administração municipal poderia proceder à abertura prévia de créditos suplementares em até R\$22.830.889,05, valor este suficiente para acobertar os créditos suplementares no valor de R\$10.967.248,35.

III – CONCLUSÃO

Após análise das alegações e justificativas apresentadas pelo defendente, esta Unidade Técnica conclui que as transposições e alterações de fonte de recursos realizadas pela administração municipal foram autorizadas por meio Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Municipal nº 1.201, de 06/06/ 2016 e pela Lei Municipal nº 1.216, de 23/12/2016, estando,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais**

portanto, em conformidade com entendimento exarado por este Tribunal de Contas por meio das Consultas nº 862749 e nº 958027.

Não obstante, considerando o escopo de análise definido via Ordem de Serviço Conjunta nº 01, de 02/05/2018 (art. 1º), esta Unidade Técnica reitera sua conclusão pela emissão de parecer pela aprovação das contas do Poder Executivo do Município de Espera Feliz, exercício de 2017, na forma do inciso I do artigo 45 da Lei Complementar nº 102/2008 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Ressalta-se que os demais itens da execução orçamentária, financeira e patrimonial poderão ensejar outras ações de controle deste Tribunal de Contas.

À consideração superior.

CACGM/DCEM, em 10/08/2023.

BARTOLOMEU JOSE HONORATO 2023.08.11 11:29:38
DA SILVA:50609629620 -03'00'

Bartolomeu José Honorato da Silva
Analista de Controle Externo
TC 1566-8



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Protocolo

TERMO DE REDISTRIBUIÇÃO

Processo nº.:	1047037
Natureza:	PCTAS EXECUTIVO MUNICIPAL
Relator Anterior:	CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO
Competência Anterior:	PRIMEIRA CÂMARA
Relator Atual:	CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO
Competência Atual:	SEGUNDA CÂMARA
Motivo:	MUDANÇA DE COLEGIADO
Data/Hora:	07/02/2022 11:30:00