

**Processo:** 1104560  
**Natureza:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Delfim Moreira  
**Exercício:** 2020  
**Responsável:** José Fernando Coura  
**Procuradores:** Ângelo Zampar, OAB/MG 92.513; Geraldo Magela Leite, OAB/MG 82.412; Mariana Alves Dimas Junqueira, OAB/MG 194.029; Mariana Andrade Cristianismo, OAB/MG 190.154; Manoel José de Freitas Castelo Branco, OAB/MG 105.199; Nilton Oliveira Bonifácio, OAB/MG 69.252; Sebastiana do Carmo Braz de Souza, OAB/MG 78.985  
**MPTC:** Procuradora Cristina Andrade Melo  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

**SEGUNDA CÂMARA – 16/5/2023**

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. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA E OPERAÇÕES DE CRÉDITO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. 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 Gastos com Pessoal e endividamento (Dívida consolidada líquida e Operações de crédito).
2. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, art. 43 da Lei n. 4.320/64. Princípio da insignificância.
3. Recomendações. Lei orçamentária anual. Repasse de Recursos à Câmara Municipal. Plano Nacional de Educação - PNE. Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM.
4. 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, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. José Fernando Coura, Prefeito Municipal de Delfim Moreira, no exercício de 2020, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 240, I, do

Regimento Interno, e com base nos princípios da insignificância, da razoabilidade e da proporcionalidade, na esteira da jurisprudência fixada nos tribunais superiores, constante da fundamentação, uma vez que os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis representaram o percentual ínfimo de 0,021% da despesa fixada, com as recomendações constantes da fundamentação;

- 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.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 16 de maio de 2023.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

LICURGO MOURÃO  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
SEGUNDA CÂMARA – 16/5/2023**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Delfim Moreira, referente ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do Sr. José Fernando Coura, Prefeito Municipal à época.

A unidade técnica, em sua análise inicial, à Peça n. 18, apontou irregularidade referente à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando o art. 43 da Lei n. 4.320/64.

O responsável foi regularmente citado em 18/1/2022, conforme “AR” juntado aos autos à Peça n. 22, e apresentou defesa às Peças n. 26 e 27.

A unidade técnica, em sede de reexame, à Peça n. 35, e documentação de Peças n. 29, 31 a 34, 36 e 37, concluiu que foi sanada a irregularidade, opinando pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da LC n. 102/2008.

Ainda, de acordo com o estudo técnico, à Peça n. 18, a unidade técnica informou que não constam irregularidades nos presentes autos, quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal (art. 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\$24.712.708,57 e empenhadas despesas no montante de R\$19.490.156,01;
- não foram detectadas alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, atendendo ao disposto na Consulta n. 932477/2014 deste Tribunal;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 2,40% 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. 141/12), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 25,12% e de 20,38%;
- 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 46,01%, de 44,71% e de 1,30% da receita base de cálculo;
- limite percentual da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal n. 40/2001);
- limite percentual das Operações de Crédito em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 7º, inciso I, da Resolução do Senado Federal n. 43/2001);
- o relatório de controle interno foi conclusivo pela regularidade das contas e abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 04/2017.

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Cristina Andrade Melo, Peça n. 39, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas municipais, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/MG e fez recomendações.

Destaca-se que foi juntado o demonstrativo Painel COVID à Peça n. 13, que contém informações extraídas do SICOM, relativas às execuções orçamentárias das ações de saúde e assistência social, referentes aos repasses de recursos livres e vinculados da União ao município, para enfrentamento da pandemia de coronavírus, cujos dados epidemiológicos foram atualizados até 31/12/2020. Sendo, pois, dados autodeclarados pelo jurisdicionado, eventuais divergências poderão ensejar outras ações de controle por parte deste Tribunal.

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. 1.429, de 23/12/2019, Peça n. 6, previu a receita e fixou a despesa no valor de R\$22.954.000,00 e autorizou, no art. 5º, “*caput*”, a abertura de crédito adicional suplementar até o percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do valor total das despesas fixadas, equivalente ao valor de R\$5.738.500,00.

Assim, 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 Lei Complementar n. 101/00 - LRF) sem olvidar da realidade econômica do país.

Segundo dados extraídos do SICOM/2020, verificou-se déficit na arrecadação e superávit na execução orçamentária, conforme demonstrado:

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA	Receita Arrecadada	Arrecadação Deficitária
2020	R\$22.954.000,00	R\$21.887.352,45	R\$1.066.647,55
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Executada	Superávit orçamentário
2020	R\$21.887.352,45	R\$19.490.156,01	R\$2.397.196,44

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão  
Fonte: SICOM/2020

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. 101/00, 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. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da LRF.

## 2.2 Execução Orçamentária

A unidade técnica apontou no exame inicial, conforme fl. 11 da Peça n. 18, Item 2.1, que o município abriu **créditos suplementares** no montante de R\$4.805.454,85, utilizando as seguintes fontes de recursos: anulação de dotações, R\$4.525.908,57; e superávit financeiro, R\$279.546,28.

Apontou também, à fl. 12 da Peça n. 18, Item 2.2, que foram autorizados e abertos **créditos especiais** no montante de R\$1.121.580,30.

Apontou que foram, ainda, abertos **créditos extraordinários** no montante de R\$845.156,99, fl. 15 da Peça n. 18, demonstrados no quadro de Decretos de Alterações Orçamentárias, extraído do SICOM/Consulta, Peça n. 9, com a utilização das Fontes 129 - Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 154 - Outras Transferências de Recursos do SUS, 161 - Auxílio Financeiro no Enfrentamento à Covid-19 para Aplicação em Ações de Saúde e Assistência Social e 162 - Transferência de Recursos para aplicação em Ações Emergenciais de Apoio ao Setor Cultural (Lei Aldir Blanc).

---

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

Pelo exposto, entende-se que a abertura dos créditos adicionais está de acordo com o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64.

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

Em exame inicial, fls. 13 a 15 da Peça n. 18, item 2.3.1, a unidade técnica informou que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis de excesso de arrecadação, na Fonte 161 - Auxílio Financeiro no Enfrentamento à Covid-19 para Aplicação em Ações de Saúde e Assistência Social, no valor de **RS207,20**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000 – LRF.

Entretanto, aduziu que não foram empenhadas despesas, conforme demonstrado nas colunas "Despesa Empenhada sem Recursos", não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária, razão pela qual afastou o apontamento.

De igual forma, a unidade técnica informou, às fls. 16 a 18 da Peça n. 18, item 2.3.2, que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis de superávit financeiro, no valor de **RS461.580,30**, especificamente na Fonte 60 - Transferência da União da parcela dos Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha de Produção.

Informou, ainda, que houve o empenhamento de despesas sem recursos financeiros, no valor de **RS350.316,66**, conforme demonstrado na análise, na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", e considerado como irregular.

O defendente alegou, em síntese, Peça n. 27, que no dia 23/12/2019 foi creditado na conta corrente 18643-0 - Fundo Especial - Banco do Brasil, o valor de **RS461.580,31**, referente aos recursos provenientes das Transferências da União da parcela dos Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha da Produção, o qual foi registrado nos sistemas contábeis da Prefeitura na rubrica 17.18.99.11 - Outras Transferências da União, na Fonte 160.

Acrescentou que após os registros efetuados, o setor contábil constatou que a receita 17.18.99.11 e a conta bancária 18.643-0 foram vinculadas incorretamente à Fonte 100 - Recursos Ordinários, quando o correto seria a Fonte 160 - Transferência da União da parcela dos Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha de Produção.

Ressaltou que, após as divergências detectadas, foram processados os devidos ajustes nos sistemas contábeis da Prefeitura, mas que por um equívoco, tais alterações não foram realizadas no sistema SICOM/2019.

Reafirmou que a irregularidade apontada decorreu de informações incorretas quanto à fonte de recursos registrada na receita 17.18.99.11 e na conta corrente 18.643-0, no módulo Acompanhamento Mensal, no mês de dezembro/2019, concluindo que não foram abertos créditos suplementares sem recursos disponíveis na Fonte 260, atendendo ao disposto no artigo 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC n. 101/2000.

Anexou ao processo cópias dos extratos bancários da conta 18.643-0 dos meses de dezembro/2019 e janeiro/2020, Balancete da Receita/2019, Minuta da Receita e Razão Analítico da conta bancária 18.643-0, para a devida comprovação.

Alegou ainda, caso as justificativas apresentadas não sejam acatadas, que pode ser aplicável ao presente caso o princípio da insignificância e da razoabilidade, citando casos análogos deste Tribunal.

Por fim, o defendente solicitou que as justificativas sejam acatadas e as contas aprovadas.

A unidade técnica, em sede de reexame, Peça n. 35, item 2.3.2, analisou as justificativas do defendente e a documentação anexada aos autos, bem como os demonstrativos extraídos do

SICOM/Consulta/2019 e 2020, quais sejam Comparativo da Receita Prevista x Realizada e Relatório Caixa e Bancos, e verificou que os recursos provenientes das Transferências da União da parcela dos Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha da Produção, no valor de **RS\$461.580,31**, contabilizada na rubrica 17.18.99.11 - Outras Transferências da União, foram registradas na Fonte 100 - Recursos Ordinários, não sendo constatado saldo na conta bancária 18.643-0 - Fundo Especial - Fonte 160.

Informou que, ao analisar a minuta da receita e extratos bancários enviados pelo defendente, constatou a entrada dos recursos financeiros na conta corrente 18.643-0, no valor de **RS\$461.580,31**, e a retenção do PASEP, no valor de **RS\$4.615,80**, evidenciando um superávit financeiro no montante de **RS\$456.964,51**.

Concluiu que a inexistência de recursos do superávit financeiro apurado no exercício de 2020, referente à Fonte 260 - Transferências da União da parcela dos Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha da Produção, realmente decorreu dos registros incorretos efetuados no exercício anterior, conforme alegado pelo defendente.

Assim, considerando que apurou superávit financeiro na Fonte 260 no valor de **RS\$456.964,51** e que foram abertos créditos especiais no valor de **RS\$461.580,30**, constatou que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de **RS\$4.615,79**.

Entretanto, tendo em vista que não foram empenhadas despesas sem recursos, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", fls. 9 a 11 da Peça n. 35, não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária, a unidade técnica afastou o apontamento inicial e considerou este item regularizado.

Verifica-se, quanto aos créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis de excesso de arrecadação, na Fonte 161 - Auxílio Financeiro no Enfrentamento à Covid-19 para Aplicação em Ações de Saúde e Assistência Social, no valor de **RS\$207,20**, que não houve manifestação da defesa. Em reexame, às fls. 6 a 8 da Peça n. 35, a unidade técnica manteve o estudo inicial.

Quanto aos créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis de superávit financeiro, analisando a documentação apresentada pela defesa à Peça n. 27, bem como os demonstrativos do SICOM/Consulta, Comparativo da Receita Prevista com a Realizada, Detalhamento da Receita e Relatório de Caixa e Bancos, anexados às Peças n. 29, 31 a 33, 36, 37, verifica-se que, de fato, assiste razão à defesa.

Constata-se que houve falha quanto ao registro no SICOM da fonte de recursos referente à receita auferida em dezembro de 2019, classificada na rubrica 1.7.1.8.99.1.1 – Outras Transferência da União – Principal, a qual foi classificada na Fonte 100 - Recursos Ordinários e não na Fonte 160 - Transferências da União da parcela dos Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha da Produção, como demonstrado nos registros contábeis da Prefeitura.

Assim, anuindo com a análise técnica, constata-se o recebimento de recursos financeiros, em dezembro de 2019, no valor de R\$461.580,31, e também uma despesa no valor de R\$4.615,80, referente à retenção do PASEP, como demonstrado no Razão de Bancos de 2019, à Peça n. 27, ocorrendo um superávit financeiro no valor de **RS\$456.964,51**, transferido para o exercício de 2020.

Desse modo, tendo em vista que foram abertos créditos adicionais na Fonte 160 - Transferências da União da Parcela dos Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha da Produção, no valor de **RS\$461.580,30**, conclui-se que permaneceu a irregularidade de abertura de créditos sem recursos disponíveis, mas no valor retificado de **RS\$4.615,79**.

Isto posto, constata-se que o município abriu créditos adicionais sem recursos disponíveis de excesso de arrecadação, no valor de **RS\$207,20**, e de superávit financeiro do exercício anterior,

no valor de **R\$4.615,79**, totalizando o valor de **R\$4.822,99**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000, o que representa **0,021%** da despesa fixada no valor de R\$22.954.000,00.

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>2</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>3</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>4</sup>, aplicando-o quando a reprimenda se revele desproporcional ou irrazoável, considerada a ação típica ou o resultado dela, conforme destaca Harger<sup>5</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.

---

<sup>2</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. 12.

<sup>3</sup> HUNGRIA, Nelson. Ilícito administrativo e ilícito penal. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1991. Seleção histórica, 1945-1995. p. 17.

<sup>4</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>5</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.

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 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>6</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>7</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:

---

<sup>6</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>7</sup> 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.

[...]

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. 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\$4.822,99, representam o percentual ínfimo de 0,021% da despesa fixada no valor de R\$22.954.000,00.**

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.

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

A unidade técnica informou, à fl. 20 da Peça n. 18, que o repasse de recursos ao Poder Legislativo, excluindo o montante devolvido ao Poder Executivo, no valor líquido de **R\$360.486,37**, equivalente ao percentual de **2,40%** da receita base de cálculo de R\$14.989.829,67, obedeceu ao limite constitucional disposto no art. 29-A da Constituição da República de 1988.

No entanto, segundo a unidade técnica, de acordo com o Demonstrativo das Transferências Financeiras extraído do SICOM/Consulta, Peça n. 10, o valor informado pela Câmara Municipal relativo ao numerário de devolução efetuada, de **R\$338.813,63**, diverge com relação àquele registrado pela Prefeitura de **R\$359.312,15** como de devolução.

Esclareceu, ainda, que considerou na análise o valor da devolução de numerário informado pela Câmara Municipal, que é compatível com o relatório Pagamentos Extraorçamentários - Câmara Municipal, anexado à Peça n. 5.

O responsável não se manifestou quanto a esse item em sua defesa, à Peça n. 27.

Ressalta-se que a contabilidade pública, mais que instrumento metódico escritural, deve propiciar a correção das informações e o acompanhamento fidedigno da execução orçamentária, financeira e patrimonial, de forma transparente e tempestiva, conforme artigos 83, 85 e 89 da Lei n. 4.320/1964, Lei Complementar n. 101/2000 – LRF, princípio contábil da evidenciação e Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público.

Os lançamentos contábeis devem refletir efetivamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial do município, de forma consolidada.

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) aprimorem as ações de controle dos atos e fatos que possam vir a aumentar o passivo ou diminuir o ativo da entidade, com o objetivo de efetuar o registro contábil correspondente de forma tempestiva; d) 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 evidência.

## 2.5 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, de 25 de junho de 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. 13.005/14, tomaram por base os dados

fornecidos pelo Ministério da Educação<sup>8</sup> e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE<sup>9</sup>.

**2.5.1 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 n. 18, fl. 46, o município cumpriu 81,62% da Meta 1A no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola no exercício 2020, tendo em vista que da população de 185 crianças de 4 a 5 anos de idade, 151 foram matriculadas, deixando, portanto, de atender o disposto na mencionada norma legal em 18,38%.

**2.5.2 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 n. 18, fls. 46 e 47, até a data da consolidação das contas municipais, não foram encontrados dados relativos ao PNE no Datasus, Censo Escolar e, ainda, nos sistemas informatizados desta Corte de Contas, de modo a permitir a apuração da Meta 1B.

O responsável não se manifestou quanto a esses itens em sua defesa, à Peça n. 27.

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, sob pena de aprovação com ressalvas ou de rejeição das contas em exercícios futuros.

**2.5.3 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. 47 da Peça n. 18, o município informou o valor de R\$1.888,98, como valor pago para o piso salarial referente à creche, pré-escola e, ainda, para

---

<sup>8</sup> BRASIL.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional da Educação-PNE. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>.

<sup>9</sup> BRASIL.INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE/Censo Populacional Disponível em <http://ibge.gov.br>

os anos iniciais do Ensino Fundamental, não cumprindo 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 2020 pela Portaria MEC em 12,84% (conforme critérios definidos pelas Portarias MEC/MF n. 06/2018 e 04/2019), no valor de R\$2.886,24.

O responsável não se manifestou quanto a esse item em sua defesa, à Peça n. 27.

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. 13.005/14 e o inciso VIII do art. 206 da CR/88, acrescido pela EC n. 53/06.

Torna-se indispensável o esforço conjunto dos setores da sociedade civil, incluindo-se professores, pais e alunos, órgãos representativos como o Conselho da Educação e o Fundeb, entre outros, para 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.

## 2.6 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%

O Município de Delfim Moreira foi definido na Faixa C – Baixo Nível de Adequação, conforme demonstrado abaixo:

DIMENSÕES CONSIDERADAS	NOTAS ATRIBUÍDAS
i-Ambiente	C
i-Cidade	C
i-Educação	C
i-Fiscal	B
i-Gov TI	C
i-Planejamento	C
i-Saúde	B
<b>Resultado Final</b>	<b>C</b>

Fonte: SGAP – Peça 18, fl. 49.

O responsável não se manifestou quanto a esse item em sua defesa, à Peça n. 27.

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 base nos princípios da insignificância, da razoabilidade e da proporcionalidade, na esteira da jurisprudência fixada nos tribunais superiores, constante da fundamentação, uma vez que os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis representaram o percentual ínfimo de 0,021% da despesa fixada, e com fundamento no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 240, I, do Regimento Interno, entendo pela emissão de **parecer prévio pela aprovação das contas** prestadas pelo Sr. José Fernando Coura, Chefe do Poder Executivo do Município de Delfim Moreira, relativas ao exercício financeiro de 2020, com as recomendações constantes da fundamentação.

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

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho a proposta de voto do Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

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

\* \* \* \* \*