



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

PCTAS EXECUTIVO MUNICIPAL Nº 1167532

CERTIDÃO

Certifico que foram disponibilizados, no Diário Oficial de Contas do dia **06/12/2024**, a ementa e o inteiro teor do Parecer Prévio, para ciência das partes.

DEBORA CARVALHO DE ANDRADE - TC 2782-8

(assinado digitalmente)

Processo: 1167532
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Delfim Moreira
Exercício: 2023
Responsável: Edilberto Marques da Cruz
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

SEGUNDA CÂMARA – 17/9/2024

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEB. 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. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO. RECEITAS E DESPESAS. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. 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, no FUNDEB, 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 razoabilidade e da proporcionalidade. Baixa materialidade.
3. Recomendações quanto à Lei Orçamentária, à divergência de apuração de recursos de superávit financeiro entre demonstrativos do SICOM, e ao relatório de controle interno,
4. Aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da LC n. 102/2008 c/c o art. 86, I, do Regimento Interno.

PARECER PRÉVIO

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Edilberto Marques da Cruz, Prefeito Municipal de Delfim Moreira, no exercício de 2023, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 86, I, do Regimento Interno, uma vez que os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis representaram o percentual ínfimo de 0,01% da despesa fixada, com as recomendações constantes na fundamentação;

**NOTAS DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 17/9/2024**

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 2023, sob a responsabilidade do Sr. Edilberto Marques da Cruz, Prefeito Municipal à época.

Em exame inicial, à Peça n. 8, a unidade técnica informou que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei n. 4.320/64. Entretanto, afastou o apontamento, pois não foram empenhadas as respectivas despesas sem recursos, não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária.

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

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura, à Peça n. 20, opinou pela citação do responsável, para que se manifestasse acerca do apontamento na abertura de créditos adicionais.

Contudo, superada essa medida requerida, opinou, no mérito, pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalvas, com arrimo no art. 45, II, da Lei Complementar n. 102/2008, e pela expedição de recomendações.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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

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

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

2.1 Itens Regulares

Verifica-se que a unidade técnica, à Peça n. 8, 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\$48.219.618,64 e empenhadas despesas no montante de

R⁴ Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3888926

- não foram detectadas alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, atendendo ao disposto na Consulta n. 932.477/2014 deste Tribunal;

- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 4,37% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA	Receita Arrecadada	Arrecadação Deficitária
2023	R\$36.000.000,00	R\$35.306.298,32	R\$693.701,68
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Executada	Déficit Orçamentário
2023	R\$35.306.298,32	R\$38.534.696,75	R\$3.228.398,43

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão
Fonte: SICOM/2023

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. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da LRF.

2..

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3888926

320/64

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

O Supremo Tribunal Federal tem ampla jurisprudência sobre o tema⁴, aplicando-o quando a reprimenda se revele desproporcional ou irrazoável, considerada a ação típica ou o resultado dela, conforme destaca Harger⁵ em sua lição, *in verbis*:

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

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

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

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

De fato, devemos distinguir a mera irregularidade administrativa, os pequenos erros formais, a deficiência inexpressiva de gestão orçamentária, com os atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário ou firam os princípios estruturadores da administração pública. Não 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 Gerais⁶, *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

⁴ 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 CC - ELUSO

⁵ Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.º 02/2012 e na Decisão Normativa Jul n.º 05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3888926

⁶ 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.

⁶ 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.

provenientes do Governo Federal destinadas ao vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias.

Esclareceu que, diante da divergência de informações apresentadas pelo jurisdicionado, considerou em sua análise o menor valor do superávit financeiro entre o informado (DCASP) e o calculado (AM), conforme demonstrativos do SICOM/Consulta, Quadro do Superávit/Déficit Financeiro Informado (DCASP) e Superávit/Déficit Financeiro Apurado (AM), anexados às Peças n. 6 e 17.

Por fim, recomendou que o superávit financeiro indicado no quadro anexo do Balanço Patrimonial do exercício anterior (SICOM/DCASP informado) corresponda à diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, considerando também o correto controle por fonte de recursos (SICOM/AM apurado), conforme disposições da Lei n. 4.320/64 e da Lei Complementar n. 101/2000.

Ressalta-se que a contabilidade aplicada ao setor público, 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.

Pelo exposto, recomenda-se ao atual gestor e ao responsável pela Contabilidade, caso ainda persistam as inconsistências, que promovam os ajustes necessários nos demonstrativos contábeis e observem as orientações constantes da legislação aplicável, em específico, a Lei n. 4.320/64, a LRF, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e os atos normativos expedidos por esta Corte de Contas e demais órgãos competentes.

2.4 Relatório de Controle Interno

A unidade técnica, à fl. 39 da Peça n. 8, apontou que, de acordo com os registros contidos no SICOM/2023, o responsável pelo controle interno da Prefeitura no exercício de 2023 diverge do responsável constante no relatório de controle interno, anexado à Peça n. 7, em que pese ter sido conclusivo pela regularidade das contas e ter abordado todos os itens exigidos no Item 1 do Anexo I da Instrução Normativa n. 04/2017.

Contudo, a unidade técnica constatou que, conforme Portaria n. 37/2024, de 19/1/2024, anexada à Peça n. 4, foi designada como presidente da comissão de controle interno a servidora Evelin Cristina Gonçalves Ribeiro, assinante do relatório de controle interno anexado ao SICOM/2023.

Ressalta-se que as informações prestadas, via SICOM, são de inteira responsabilidade do gestor e devem refletir os dados registrados no sistema contábil do município e, em qualquer ocorrência de omissões e/ou divergências, o mesmo pode ser responsabilizado.

Salienta-se, ainda, que a alteração de dados nas remessas enviadas pode ser realizada por meio dos procedimentos de substituição disponíveis no Portal do SICOM, nos termos da IN n. 04/2017 entretanto não foi solicitada pelo gestor municipal

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3888926

Dobre as contas anuais do prefeito, cumpra as exigências constantes das instruções normativas vigentes.

2.5 Balanço Orçamentário

A unidade técnica confrontou as informações do Balanço Orçamentário enviadas via SICOM, por meio dos Módulos Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP,



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

PCTAS EXECUTIVO MUNICIPAL Nº 1167532

CERTIDÃO

Certifico que foram disponibilizados, no Diário Oficial de Contas do dia **06/12/2024**, a ementa e o inteiro teor do Parecer Prévio, para ciência das partes.

DEBORA CARVALHO DE ANDRADE - TC 2782-8

(assinado digitalmente)