

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO
MUNICIPAL N. 988070

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Guanhães
Exercício: 2015
Responsável: Geraldo José Pereira
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO, COM RESSALVA. RECOMENDAÇÕES.

1. A abertura de créditos especiais sem cobertura legal abaixo de 1% do montante empenhado ou autorizado, em observância aos princípios da insignificância e da razoabilidade, não enseja a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.
2. A previsão de desoneração na Lei Orçamentária Anual não é suficiente para justificar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do chefe do Poder Executivo Municipal.
3. A edição de decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis contraria o disposto no inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000, estando em desacordo com o entendimento do Tribunal exarado na Consulta 932477.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

22ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 11/07/2019

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas de responsabilidade do senhor Geraldo José Pereira, chefe do Poder Executivo do Município de Guanhães, relativa ao exercício financeiro de 2015, analisada nos estudos técnicos de fls. 2/28, 53/62 e 81/187, nos termos da Instrução Normativa 02/2015 e da Ordem de Serviço 04/2016.

A unidade técnica se manifestou às fls. 2/28, oportunidade em que identificou possíveis irregularidades na abertura de créditos suplementares e especiais, no montante repassado à Câmara Municipal e na realização de créditos orçamentários além da autorização concedida, razão pela qual opinou pela rejeição das contas de governo por afronta às normas contidas nos arts. 42 e 59 da Lei 4320/1964, e 29-A da Constituição Federal/1988.

Regularmente citado (fl. 31), o responsável se manifestou às fls. 32/43 requerendo reenvio de informações para o sistema do Tribunal para o saneamento de incorreções e nova análise da matéria.

Analisada a defesa, a unidade técnica manifestou-se às fls. 53/62, entendendo pela manutenção das irregularidades relativas aos créditos suplementares sem cobertura legal e às despesas empenhadas além da autorização orçamentária concedida, mas retificou a irregularidade pertinente ao repasse ao Poder Legislativo municipal. Opinou novamente pela rejeição das contas por afronta às normas contidas nos arts. 42 e 59 da Lei 4320/1964.

O Ministério Público de Contas, consoante parecer de fls. 63/76, ratificou os apontamentos do órgão técnico acerca das irregularidades e pugnou pela rejeição das contas de governo. Teceu considerações acerca das metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação e seu respectivo cumprimento, e recomendou ao município a adequação de seu planejamento para o tempestivo atendimento da meta.

Em atendimento ao despacho de fl.78, foi realizado novo estudo técnico (fls. 81/187), tendo a unidade técnica reiterado o entendimento pela rejeição das contas de governo com lastro na abertura de créditos especiais sem cobertura legal.

O órgão ministerial, em novo parecer (fls. 189/190), corroborou a argumentação do órgão técnico e, novamente, pugnou pela rejeição das contas de governo.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, destaca-se que não houve inspeção no Município de Guanhães no exercício de 2015 realizada por esta Corte. A análise das contas de governo foi realizada com base nos dados enviados pelo jurisdicionado por via Sistema Informatizado de Contas dos Municípios, na Instrução Normativa 02/2015 e na Ordem de Serviço 04/2016.

II.1 – Créditos orçamentários e adicionais

II.1.1 – Créditos suplementares

De acordo com o relatório inicial da unidade técnica (fls. 3/5), o município de Guanhães, no exercício de 2015, realizou créditos suplementares sem a devida previsão legal, em desalinhamento com o art. 42 da Lei 4320/1964, uma vez que o montante aberto durante o exercício superou em R\$ 5.370.257,73 a autorização concedida pela norma contida no art. 4º, I da Lei Municipal 2680/2014 (fls. 14/15).

Em sede de defesa (fls. 32/43), o responsável aduziu que a análise inicial promoveu interpretação equivocada da legislação orçamentária do município, haja vista que algumas dotações, notadamente aquelas institucionalmente atreladas ao Fundo Municipal de Saúde, foram contempladas com o atributo da não oneração do limite autorizado para abertura de créditos suplementares, o que não foi considerado pelo órgão técnico no cálculo realizado.

Em análise posterior (fls. 81/187), a unidade técnica retificou o estudo inicial, admitiu a eficácia do art. 5º da Lei Municipal 2680/2014 e a sua repercussão na ampliação do limite autorizado para abertura de créditos suplementares durante o exercício. Reconheceu, enfim, que não foram realizados créditos suplementares além do limite autorizado pela legislação orçamentária e que o município atuou em conformidade com a Lei 4320/1964.

O Ministério Público de Contas, no mesmo sentido, asseverou (fls. 189/190) que a irregularidade pertinente aos créditos suplementares restou sanada.

De fato, a argumentação exposta pelo órgão técnico (fls. 81/82) e a documentação anexada (fls. 84/162) demonstram que o volume de créditos suplementares abertos pelo município durante o exercício comportou-se dentro do intervalo balizado pelos arts. 4º, I e 5º da Lei Municipal 2680/2014.

Apurou-se que a Lei Municipal 2680/2014 fixou para o exercício de 2015 orçamento de R\$ 94.932.760,80, o que enseja, por conta do art. 4º, I, limite de R\$ 18.986.552,17 para abertura de créditos suplementares.

Verificou-se também que, por força do art. 5º da referida lei, esse limite não poderia ser onerado por suplementações que visem: a) ao grupo de despesas Pessoal e Encargos Sociais, desde que restritos a 20% dos créditos aprovados para esse grupo (inciso I); b) ao Fundo Municipal de

Saúde, desde que restritos a 20% dos créditos orçamentários aprovados para esse fundo (inciso II); e c) ao pagamento dos serviços da dívida pública (inciso IV).

Tratando-se dos dois primeiros casos (grupo de despesas Pessoal e Encargos Sociais e Fundo Municipal de Saúde), o atributo da não oneração do limite para suplementação está restrito a um sublimite que corresponde a 20% do volume inicialmente orçado para a categoria suplementada. Operando dentro dos sublimites fixados, suplementações dessas modalidades não serão computadas no limite principal de 20%. Eventual suplementação que exceder os limites, contudo, deve onerar o limite principal. Tratando-se do último caso, suplementação para pagamento dos serviços da dívida pública, o atributo da não oneração é ilimitado, ou seja, independe de qualquer sublimite.

O estudo técnico realizado demonstra que, durante o exercício, o Município realizou créditos suplementares no valor total de R\$ 25.079.629,90 (fls. 54/56, 81/83), segmentados da seguinte forma:

- i) R\$ 3.467.885,59 (fls. 84/85) destinados ao grupo de despesas Pessoal e Encargos Sociais. Verifica-se que foi orçado um crédito inicial de R\$ 38.060.090,87 para o grupo de despesa, o que enseja um sublimite de R\$ 7.612.018,17 para suplementações no referido grupo sem onerar o limite total. Trata-se, portanto, de montante que não onera o limite do art. 4º, I, vez que as suplementações foram realizadas dentro do sublimite fixado;
- ii) R\$ 12.829.000,00 (fls. 86/87) destinados ao Fundo Municipal de Saúde. Verifica-se que foi orçado um crédito inicial de R\$ 20.419.645,00 para o Fundo Municipal de Saúde, o que enseja um sublimite de R\$ 4.083.929,00 para suplementações no fundo sem onerar o limite total. Como o montante suplementado em prol do Fundo Municipal de Saúde excede o sublimite, tem-se que apenas a diferença entre o que foi suplementado e o sublimite onera o limite principal. Ou seja:
 - a. R\$ 4.083.929,00 não onera o limite do art. 4º, I, pois o montante está restrito ao sublimite do art. 5º, II;
 - b. R\$ 8.745.071,00 onera normalmente o limite do art. 4º, I, pois o montante excede o sublimite do art. 5º, II;
- iii) R\$ 62.777,52 (fl. 88) destinados ao pagamento de serviços da dívida pública, montante que não onera o limite do art. 4º, I, por força do art. 5º, IV;
- iv) R\$ 8.719.966,79 ($R\$ 25.079.629,90 - (i + ii + iii)$) com destinações diversas, impertinentes ao contexto do art. 5º da Lei, montante que onera normalmente o limite do art. 4º, I.

Portanto, afere-se que do valor total R\$ 25.079.629,90 ($i + ii + iii + iv$) de créditos suplementados no exercício, apenas R\$ 17.465.037,79 ($ii. b + iv$) devem ser considerados para fins de observância do limite total para suplementações.

Como o limite máximo de R\$ 18.986.552,17 é superior ao valor onerado de R\$ 17.465.037,79, conclui-se, tal como sustentado pelos órgãos técnico e ministerial, que a abertura de créditos suplementares ao longo do exercício de 2015 ocorreu em conformidade com a legislação, existindo autorização legal e suficiente para tanto.

Todavia, é pertinente a realização de críticas em face da sistemática adotada pelo Município para autorizar as suplementações. Ao adotar um percentual de 20% sobre o orçamento e permitir suplementações em prol de determinadas matérias que não oneram completa ou parcialmente esse limite, entende-se que houve a concessão ilimitada de créditos, configurando-se ofensa ao

disposto no art. 167, VI, da Constituição Federal de 1988, cumulado com o art. 5º, § 4º da Lei Complementar 101/2000 e com o art. 7º, I da Lei Federal 4.320/1964.

Ademais, a necessidade de existir um mecanismo tão flexível e generalizado para suplementação das dotações orçamentárias acusa a fragilidade do planejamento municipal. Ao tempo em que um planejamento robusto e bem preparado exige apenas ajustes pontuais e esporádicos durante a execução, um planejamento frágil faz surgir a necessidade de alterações diversas, abruptas e generalizadas durante a execução. Desta feita, recomenda-se à Administração Municipal que aprimore o processo de planejamento, eliminando a utilização de altos percentuais de suplementação e, especialmente, as técnicas de não oneração desses percentuais.

Todavia, em situações semelhantes, conforme os precedentes dos processos 848031 e 912706, julgados na 14ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara do dia 18/05/2017 e 18ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara do 26/06/2018, respectivamente, o Tribunal não tem responsabilizado o gestor por essa prática e, em respeito aos princípios da isonomia e da segurança jurídica, deixa-se de propor a rejeição das contas e penalização do chefe do Poder Executivo.

Além disso, no caso ora examinado, o valor suplementado na rubrica que não tinha previsão de limite (serviços da dívida) foi de apenas R\$ 62.777,52, correspondente a 0,06% do total de créditos autorizados para o exercício. A quantia inexpressiva permite concluir que o gestor não se valeu imoderadamente da autorização de créditos ilimitados, sendo, portanto, mais uma razão para não se rejeitarem as contas.

Recomenda-se ao chefe do Poder Executivo que elimine essa prática na elaboração das Leis Orçamentárias Anuais futuras, a fim de tornar o orçamento mais transparente e nos limites das leis, principalmente em respeito ao art. 167, VI da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 5º, § 4º da Lei Complementar 101/2000 e com o art. 7º, I da Lei Federal 4.320/1964.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que evite a aprovação desses dispositivos, tendo em vista a vedação de concessão de créditos ilimitados, devendo a autorização para abertura de créditos suplementares na Lei Orçamentária Anual determinar limite percentual máximo sobre a receita orçada municipal.

II.1.2 – Créditos especiais

De acordo com o relatório inicial da unidade técnica (fls. 3/5), o Município de Guanhães, no exercício de 2015, realizou R\$ 722.820,00 em créditos especiais sem cobertura legal adequada. A referida autorização para abertura dos créditos estava calcada na Lei Municipal 2680/2014, a lei orçamentária do ente, conduta vedada pelo art. 168, §8º da Constituição Federal/1988.

Em sede de defesa (fls. 32/43), o responsável alegou que não se tratavam de créditos especiais, mas sim de créditos suplementares, e reenviou ao sistema do Tribunal as correções necessárias para sanar a inadequação.

Em análise posterior (fls. 81/187), o órgão técnico estudou os decretos municipais reclassificados pelo Município, a fim de avaliar a existência ou não de saldo inicial em cada dotação contemplada com o crédito adicional. Concluiu que os decretos analisados (3911/2015, 3913/2015, 3921/2015, 3960/2015, 3975/2015, 3996/2015) destinaram R\$ 322.500,00 a dotações que não tinham recursos orçados na lei orçamentária, o que conforma os respectivos créditos como especiais, conforme definição contida na norma do art. 41, II da Lei 4320/1964. Ato contínuo, entendeu pela rejeição das contas.

Em consulta ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios, é possível verificar, por meio do relatório Comparativo da Despesa Fixada com a Executada, quais dotações orçamentárias foram incrementadas em relação à autorização inicial ao longo do exercício de 2015, e, em

consulta ao relatório Movimentação da Dotação Orçamentária, pode-se averiguar quais foram os atos normativos responsáveis e qual a natureza de cada incremento realizado nas dotações.

Os dados a seguir foram colhidos do sistema, filtrando-se das demais as dotações que obedecem a dois critérios distintos simultaneamente: a) valor inicial igual a zero; e b) existência de incrementos ao longo do exercício.

Dotação	Valor Inicial	Valor Incrementado	Decretos
01.22203.06.182.0602.2024.3.3.90.92.100	R\$0,00	R\$500,00	3975
01.25503.10.301.1001.2628.4.4.90.51.148	R\$0,00	R\$15.000,00	3970
01.25503.10.302.1002.2637.3.3.70.41.102	R\$0,00	R\$157.000,00	3911, 3959, 3974
01.25503.10.304.1004.2677.3.3.90.92.102	R\$0,00	R\$1.000,00	3921
01.25503.10.304.1004.2677.3.3.90.92.123	R\$0,00	R\$1.000,00	3921
01.25503.10.304.1004.2677.3.3.90.92.150	R\$0,00	R\$20.000,00	3921
01.26604.12.361.1205.2096.3.3.90.92.145	R\$0,00	R\$500,00	3940
01.26604.12.361.1205.2096.3.3.90.92.147	R\$0,00	R\$80.000,00	3911
01.27701.13.122.1301.2110.3.3.90.14.100	R\$0,00	R\$3.667,67	?
01.29901.08.244.0821.2945.4.4.90.52.100	R\$0,00	R\$8.000,00	?
01.29901.08.244.0822.2971.3.1.90.04.129	R\$0,00	R\$44.656,89	3966, 3970, 3974, 3986, 3987, 3995, 4007, 4041
01.29901.08.244.0822.2971.3.1.90.11.129	R\$0,00	R\$15.992,89	?
01.33301.04.122.0416.1120.4.4.90.51.100	R\$0,00	R\$80.000,00	?
01.33301.04.122.0416.1120.4.4.90.51.124	R\$0,00	R\$20.000,00	3911
01.33301.04.122.0416.1120.4.4.90.52.100	R\$0,00	R\$10.000,00	3911
01.33301.04.122.0416.1120.4.4.90.52.124	R\$0,00	R\$10.000,00	3911
01.34401.27.812.2701.2114.3.3.90.14.100	R\$0,00	R\$20.000,00	?
01.35501.04.422.0406.2371.3.3.90.30.100	R\$0,00	R\$23.778,13	3910, 3940, 3959, 4007, 4030
Total	R\$0,00	R\$511.095,58	

Observa-se que os dados apresentados diferem daqueles apresentados pelo órgão técnico (fls. 82/83), haja vista o estudo técnico ter considerado apenas os decretos reclassificados pelo Município de especiais para suplementares (3911/2015, 3913/2015, 3921/2015, 3960/2015, 3975/2015, 3996/2015).

Da tabela acima, afere-se que os decretos 3910/2015, 3940/2015, 3959/2015, 3966/2015, 3970/2015, 3974/2015, 3986/2015, 3987/2015, 3995/2015, 4007/2015, 4030/2015, 4041/2015, classificados como suplementares ou de transposição também realizaram incrementos em dotações não contempladas no orçamento ao nível de natureza de despesa, o que conforma a realização de créditos especiais sem autorização legal em afronta aos arts. 41, II e 42 da Lei 4320/1964.

Desta feita, cumpre elevar, por força dos novos atos normativos considerados, o montante de créditos especiais ilegalmente abertos apurado pela unidade técnica de R\$ 322.500,00 para R\$ 511.095,58. Persiste, portanto, a irregularidade apontada pelo estudo técnico e no parecer do *Parquet* de contas.

Contudo, a questão deve ser enfrentada sob a ótica dos princípios da razoabilidade e da insignificância. O montante ilegalmente aberto de créditos especiais representa 0,7019% do montante empenhado durante o exercício (R\$ 72.814.372,94), e 0,4999% do montante autorizado para o exercício (R\$ 102.232.760,86). Ainda que o volume apurado possa estar em

desalinhamento com a legislação pertinente, não há materialidade suficiente que justifique a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de governo.

Neste sentido, cita-se precedentes da Segunda Câmara, processos 697611, 958714, 679353 e 849620, nos quais este Tribunal de Contas decidiu que percentuais ínfimos não são relevantes para macular a prestação de contas.

Importante consignar que a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de governo do chefe do Poder Executivo deve ser tida como a *ultima ratio* da função opinativa de controle externo, haja vista a gravidade dos efeitos que dela podem defluir. Desta feita, a norma contida no art. 45, III da Lei Complementar Estadual 102/2008 deve ser temperada pelo princípio da razoabilidade, expresso no art. 74, §1º, I da Constituição do Estado de Minas Gerais/1989.

Destarte, não é razoável a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas com lastro em violação normativa desprovida de materialidade significativa.

Por outro lado, isso não afasta a obrigação de o município adequar sua execução orçamentária às exigências da Lei 4320/1964 no que toca aos créditos adicionais especiais. Nesse sentido, recomenda-se que o chefe do Poder Executivo Municipal, nos exercícios subsequentes, atente-se à importância de manter a execução orçamentária estritamente alinhada à legislação contábil, financeira e orçamentária a fim de que a irregularidade identificada em relação à abertura de créditos especiais sem cobertura legal não se repita.

Também, imperioso destacar que o sistema do Tribunal não foi capaz de identificar nos dados enviados pelo jurisdicionado os atos normativos que incrementaram cinco dotações, identificadas com o símbolo interrogação na quarta coluna da tabela acima. Trata-se de situações em que o relatório Comparativo da Despesa Fixada com a Executada acusou incremento na dotação, mas o relatório Movimentação da Dotação Orçamentária não apontou ato normativo que lastreie o incremento, possivelmente por equívocos ou omissões do jurisdicionado no envio dos dados relativos ao arquivo AOC do módulo Acompanhamento Mensal, responsável por detalhar as alterações orçamentárias.

Por essa razão, recomenda-se que o chefe do Poder Executivo Municipal, nos exercícios subsequentes, atente-se ao correto envio das informações ao sistema do Tribunal, assegurando a completude e a fidedignidade do banco de dados e evitando falhas como a ocorrida na presente prestação de contas, em que não foi possível identificar os atos normativos que incrementaram cinco dotações.

II.1.3 – Créditos orçamentários

De acordo com o relatório inicial da unidade técnica (fls. 3/5), embora as despesas empenhadas não tenham superado os créditos concedidos, foi constatada a realização de despesas excedentes às respectivas dotações no montante de R\$ 168.673,63. Destacou que desse total, R\$ 17.700,00 referem-se a despesas da Câmara Municipal, e o restante, R\$ 150.973,63, é de responsabilidade do Poder Executivo Municipal, o que contraria o disposto no art. 59 da Lei 4320/1964.

O jurisdicionado alegou (fls. 32/43) que o montante de R\$ 150.973,63 é decorrente de valores reservados pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) para despesas orçamentárias não utilizados durante o exercício, e destacou que a irregularidade será corrigida com o reenvio dos dados ao sistema do Tribunal.

Mesmo após o reenvio dos dados, a irregularidade persistiu, tendo sido reiterada pelo órgão técnico (fls. 54/56) em sede de análise de defesa e ratificada pelo Ministério Público de Contas (fls. 63/76).

O estudo técnico subsecutivo (fls. 81/187) não inovou no tópico, e o órgão técnico reafirmou que as despesas empenhadas sem créditos concedidos anteriormente devem ensejar a rejeição das contas de governo. O *Parquet* de Contas anuiu à conclusão do estudo técnico.

De acordo com o relatório Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário (fls. 19/20), o órgão técnico identificou dez dotações cujo valor empenhado superou o valor autorizado para a dotação ao nível de fonte de recursos. Resta avaliar se a autorização foi deficitária apenas ao nível de fonte de recurso e se há outras fontes na mesma natureza de despesa que compensem a despesa excedente na fonte deficitária. Para fins de aferição do cumprimento do art. 59 da Lei 4320/1964, basta que a autorização seja cumprida para os créditos orçamentários ao nível de natureza de despesa, na linha da jurisprudência deste Tribunal (processos 987041, 1012861),

Isso porque a norma contida no art. 15 da Lei 4.320/1964 exige que a codificação orçamentária seja ramificada até a classificação por elemento de despesa, ao tempo em que a classificação por fonte de recurso foi inovação da Lei Complementar 101/2000 para fins de controle financeiro (e não orçamentário) das receitas e despesas públicas.

Os dados a seguir foram colhidos do Comparativo da Despesa Fixada com a Executada, selecionando-se apenas as dotações identificadas pelo órgão técnico, mas incluindo também as demais fontes de recursos previstas em cada uma, deficitárias ou não. Os dados contêm, portanto, todas as fontes de recurso autorizadas em cada dotação identificada no estudo realizado fls. 19/20.

Id	Dotação	Valor Fixado I	Valor Acrescido II	Valor Reduzido III	Valor Atualizado IV = I + II - III	Valor Empenhado V	Valor a Empenhar VI = IV - V
A	02.00001101.01.031.0012.1002.4.4.90.52.100	R\$90.000,00	R\$26.600,00	R\$17.700,00	R\$98.900,00	R\$81.200,00	R\$17.700,00
B	02.00001101.01.031.0012.1002.4.4.90.52.192	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$17.700,00	-R\$17.700,00
C	03.00040101.17.122.0021.2196.3.3.90.93.100	R\$60.000,00	R\$0,00	R\$8.000,00	R\$52.000,00	R\$80.473,58	-R\$28.473,58
D	03.00040101.17.122.0021.2196.4.4.90.52.100	R\$30.000,00	R\$30.000,00	R\$17.000,00	R\$43.000,00	R\$69.625,60	-R\$26.625,60
E	03.00040101.17.512.0021.1159.4.4.90.51.100	R\$6.800,00	R\$0,00	R\$12.000,00	-R\$5.200,00	R\$0,00	-R\$5.200,00
F	03.00040101.17.512.0447.2197.3.190.13.100	R\$16.047,58	R\$0,00	R\$0,00	R\$16.047,58	R\$21.113,33	-R\$5.065,75
G	03.00040101.17.512.0447.2197.3.3.90.36.100	R\$5.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$5.000,00	R\$6.566,70	-R\$1.566,70
H	03.00040101.17.512.0447.2197.3.3.90.39.100	R\$170.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$170.000,00	R\$207.865,25	-R\$37.865,25
I	03.00040101.17.512.0447.2197.4.4.90.52.100	R\$25.000,00	R\$0,00	R\$30.000,00	-R\$5.000,00	R\$7.243,00	-R\$12.243,00
J	03.00040101.17.512.0447.2198.3.3.90.39.100	R\$700.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$700.000,00	R\$726.418,75	-R\$26.418,75
K	03.00040101.17.512.0449.2199.4.4.90.52.100	R\$10.000,00	R\$0,00	R\$8.000,00	R\$2.000,00	R\$9.515,00	-R\$7.515,00
L	03.00040101.17.512.0449.2199.4.4.90.52.192	R\$5.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$5.000,00	R\$0,00	R\$5.000,00
Total							-R\$145.973,63
Total Ajustado (Total + R\$ 10.200,00)							-R\$135.773,63

Nota-se que duas das dez dotações com irregularidades identificadas pelo órgão técnico apresentam fontes de recurso com saldo a empenhar positivo, o que pode ser abatido do saldo negativo das demais fontes dentro da mesma natureza de despesa.

A dotação 02.00001101.01.031.0012.1002.4.4.90.52, por exemplo, possui um saldo a empenhar de R\$ 17.700,00 para a fonte 100 (A) e de -R\$ 17.700,00 para a fonte 192 (B). Ambos se compensam, de tal forma que o saldo a empenhar da dotação a nível de natureza de despesa é zero. Não houve, portanto, despesa excedente na dotação para fins de apuração da regra do art. 59 da Lei 4320/1964, o que afasta a irregularidade identificada pelo órgão técnico na unidade orçamentária da Câmara Municipal.

Já a dotação 03.00040101.17.512.0449.2199.4.4.90.52 dispõe de saldo a empenhar de R\$ 5.000,00 na fonte 192 (L) e de -R\$ 7.515,00 (K) na fonte 100. Ambos se compensam, de tal forma que o saldo a empenhar da dotação a nível de natureza de despesa é -R\$ 2.515,00. Verifica-se que há uma diferença de R\$ 5.000,00 entre o saldo apurado da dotação, e aquele que consta no estudo técnico fls. 19/20.

O saldo apurado das demais dotações (C, D, E, F, G, H, I e J) coincide com os que foram apresentados no estudo técnico.

Destaca-se também o fato de que as dotações 03.00040101.17.512.0021.1159.4.4.90.51.100 (E) e 03.00040101.17.512.0447.2197.4.4.90.52.100 (I) tiveram seus valores reduzidos em montante superior ao que foram orçadas originariamente, de tal forma que os seus créditos disponíveis se tornaram negativos. Aquela foi originalmente orçada em R\$ 6.800,00, reduzida em R\$ 6.000,00 pelo decreto 3925/2015 e em R\$ 6.000,00 pelo decreto 3966/2015, ao tempo em que a última foi originalmente orçada em R\$ 25.000,00, reduzida em R\$ 20.000,00 pelo decreto 3925/2015 e em R\$ 10.000,00 pelo decreto 3966/2015. Nota-se que há uma diferença de R\$ 10.200,00 entre o que foi deduzido das dotações e o crédito disponível nas duas dotações antes da anulação.

Em ambos os casos, o valor atualizado da dotação é negativo, o que não faz sentido orçamentariamente, porquanto não se deve deduzir de uma dotação valor maior do que o crédito nela disponível.

Trata-se de fato que repercute na abertura de créditos adicionais, uma vez que os referidos atos normativos anularam parcial ou totalmente dotações e utilizaram o resultado da anulação como lastro para abertura de novos créditos, na forma do art. 43, §1º, III, da Lei 4320/1964.

Em regra, um decreto de abertura de créditos adicionais que esteja lastreado na anulação total ou parcial de dotações deve indicar as dotações a serem acrescidas, as dotações a serem reduzidas e o montante dos acréscimos e reduções de cada dotação. Para que a operação ocorra de acordo com o que foi preconizado na norma do art. 43, §1º, III da Lei 4320/1964, é necessário que o somatório dos acréscimos e o das reduções coincida, haja vista se tratar de mera transferência de recursos de um conjunto de dotações para outro, o que não influencia, portanto, no volume total de créditos orçamentários disponíveis.

Contudo, no caso em tela, o município anulou, nas duas dotações destacadas, valores superiores aos que tinham sido autorizados, o que não pode ser tido como correto. Desta feita, o montante anulado em cada decreto deve ser interpretado como limitado ao crédito disponível em cada dotação no momento da anulação, e não como o valor declarado no ato normativo, o que necessariamente desfaz a identidade entre o montante acrescido e o montante reduzido em cada conjunto de dotação pelos decretos.

Desta feita, o Decreto 3966/2015 não pode ter anulado a quantia R\$ 10.000,00 da dotação 03.00040101.17.512.0447.2197.4.4.90.52.100 (I), uma vez que essa dispunha de saldo de apenas R\$ 5.000,00, em razão da anulação parcial anteriormente promovida por meio do Decreto 3925/2015. Assim, deve ser considerado que o Decreto 3966/2015 anulou apenas R\$ 5.000,00.

De forma similar, o mesmo Decreto 3966/2015 também não foi capaz de anular R\$ 6.000,00 da dotação 03.00040101.17.512.0021.1159.4.4.90.51.100 (E), tendo em vista que essa dispunha de saldo de apenas R\$ 800,00, em razão da anulação parcial anteriormente promovida por meio do Decreto 3925/2015. Assim, deve ser considerado que o Decreto 3966/2015 anulou apenas R\$ 800,00.

Restou prejudicado, portanto, o montante de R\$ 10.200,00 de créditos adicionais abertos pelo Decreto 3966/2015, pois a anulação de parte dos recursos indicados se mostrou impossível em razão da insuficiência de crédito orçamentário nas correspondentes dotações. Como a anulação

dos recursos indicados no decreto foi frustrada, houve a abertura de créditos adicionais sem a contrapartida da anulação dos recursos correspondentes. Trata-se de ato que transgride a norma contida no art. 43, §1º, III, da Lei 4320/1964 e que, a princípio, enseja a rejeição das contas de governo, haja vista a abertura de créditos adicionais imprescindível da indicação dos recursos existentes e disponíveis.

O montante identificado, contudo, não representa materialidade suficiente para macular as contas de governo em análise, haja vista se tratar de valor insignificante frente ao volume de recursos movimentado pelo orçamento municipal. Recomenda-se, contudo, que o chefe do Poder Executivo Municipal, nos exercícios subsequentes, adote medidas para evitar a repetição da irregularidade caracterizada pela abertura de créditos adicionais apontando como fonte a anulação de dotações orçamentárias cujo saldo era inferior ao montante anulado, o que caracteriza violação ao art. 43 da Lei 4.320/1964.

Ademais, retornando à tabela apresentada, à norma do art. 59 da Lei 4320/1964 e tendo em vista a necessidade de o valor atualizado da dotação após as alterações orçamentárias não ser negativo, foi realizado ajuste no total apurado, adicionando-se R\$ 10.200,00.

Cumprido, portanto, adequar a irregularidade apontada no estudo inicial (fls. 3-5) de R\$ 150.973,63 para R\$ 135.773,63, o que caracteriza, ainda assim, transgressão da norma contida no art. 59 da Lei 4320/1964, haja vista o Município ter empenhado, nas dotações acima relacionadas, despesas além da autorização concedida pelo Poder Legislativo.

Trata-se, contudo, de montante pouco expressivo frente à dimensão do orçamento municipal. O montante de empenhos que excederam as autorizações orçamentárias nas respectivas dotações representa 0,1865% do volume de recursos empenhado durante o exercício (R\$ 72.814.372,94), e 0,1328% do que foi autorizado para o exercício (R\$ 102.232.760,86). Ainda que o volume apurado possa estar em desalinhamento com a legislação pertinente, não há materialidade suficiente que justifique a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de governo.

Neste sentido, citam-se as decisões referentes aos processos 988072, 729346 e 834465 que consignaram que a falha de inexpressiva materialidade é insusceptível de influenciar o conteúdo da informação e, por conseguinte, macular a prestação de contas.

Isso não significa que a prática em questão possa ser admitida. A emissão de empenhos em montante superior às respectivas dotações é conduta irregular, pois viola a proibição expressa no art. 59 da Lei 4.320/1964. Contudo, no caso concreto, a emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas seria medida desproporcional, tendo em vista a baixa expressividade dos valores envolvidos nas irregularidades. Assim, mostra-se mais adequada a emissão de parecer pela aprovação, com ressalva, das presentes contas, bem como a expedição de recomendações para evitar a repetição da falta.

Desse modo, recomenda-se que o chefe do Poder Executivo Municipal, nos exercícios subsequentes, atente-se à importância de manter a execução orçamentária estritamente alinhada à legislação contábil, financeira e orçamentária a fim de que não se repita a irregularidade caracterizada pela realização de despesas excedentes ao crédito autorizado para a respectiva dotação, o que caracteriza descumprimento da proibição expressa no art. 59 da Lei 4.320/1964.

Recomenda-se, também, atenção quanto à necessidade de implementação e/ou aprimoramento do sistema de controle financeiro por fonte de recurso, a fim de otimizar a gestão da despesa pública, em observância aos art. 8º, parágrafo único e art. 50, I, da Lei Complementar 101/2000.

II.2 – Repasse à Câmara

De acordo com o relatório inicial da unidade técnica (fl. 5), o Município de Guanhães repassou ao Poder Legislativo Municipal, durante o exercício de 2015, o montante de

R\$ 10.557.619,20, que corresponde a 27,56% da base de cálculo apurada de R\$ 38.303.983,98, o que configura afronta ao teto de 7% previsto no art. 29-A, I da Constituição da República Federativa do Brasil/1988.

Em sede de defesa (fls. 32-43), o responsável alegou que o valor inicialmente apurado não deve prevalecer em função de incorreções do sistema em relação às alterações do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público. Juntou documentos e requereu novo exame da matéria sob a luz de novas informações reenviadas pelo Município ao sistema do Tribunal.

Analisando os novos dados enviados, o órgão técnico (fl. 57) concluiu que o Município de Guanhães repassou ao Poder Legislativo Municipal, durante o exercício de 2015, o montante de R\$ 2.452.842,35, que corresponde a **6,40%** da base de cálculo apurada de R\$ 38.303.983,98.

Afere-se, portanto, que, uma vez afastadas as incorreções inicialmente verificadas, o teto de 7% previsto no art. 29-A, I, da Constituição da República Federativa do Brasil/1988 foi respeitado.

II.3 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com o relatório inicial da unidade técnica (fls. 6-7), o Município de Guanhães aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, durante o exercício de 2015, o montante de R\$ 12.296.155,87, o que corresponde a 33,16% da base de cálculo apurada de R\$ 37.083.340,71.

Afere-se, portanto, que o piso de 25% do art. 212 da Constituição da República Federativa do Brasil/1988 foi respeitado.

II.4 – Ações e Serviços Públicos de Saúde

De acordo com o relatório inicial da unidade técnica (fls. 7-9), o Município de Guanhães aplicou em Ações e Serviços Públicos de Saúde, durante o exercício de 2015, o montante de R\$ 8.120.060,70, o que corresponde a **22,53%** da base de cálculo apurada de R\$ 36.047.478,12.

Afere-se, portanto, que o piso de 15% do art. 198, §2º, II da Constituição da República Federativa do Brasil/1988 c/c o art. 7º da Lei Complementar 141/2012 foi respeitado.

II.5 – Despesas com Pessoal por Poder

De acordo com o relatório inicial da unidade técnica (fls. 9-11), o Município de Guanhães empenhou em despesas com pessoal, durante o exercício de 2015, o montante de R\$ 37.236.796,27, o que corresponde a **56,19%** da receita corrente líquida apurada de R\$ 66.269.709,94.

O mesmo relatório consigna que os Poderes Executivo e Legislativo do Município de Guanhães empenharam em despesas com pessoal, durante o exercício, as quantias de R\$ 35.209.211,82 e R\$ 2.027.584,45, valores que correspondem a **53,13%** e **3,06%** da base de cálculo supracitada.

Afere-se, portanto, que os tetos dos arts. 19, III e 20, III, “a” e “b” da Lei Complementar 101/2000 de, respectivamente, 60%, 54% e 6% foram respeitados.

III – CONCLUSÃO

Em virtude do exposto, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, proponho a emissão de parecer prévio pela **aprovação, com ressalva, das contas** do senhor **Geraldo José Pereira**, chefe do Poder Executivo do Município de **Guanhães**, no exercício de **2015**, nos termos do art. 45, II, da Lei Orgânica e do art. 240, II, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas, em função da falha decorrente de erro no controle de fontes de recursos.

Importante destacar que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio pela sua aprovação, não obsta a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista as competências das Cortes de Contas.

Recomenda-se que a Administração Municipal aprimore o planejamento do orçamento, eliminando a utilização de altos percentuais de suplementação e, especialmente, as técnicas de não oneração desses percentuais, eliminando dispositivos de desoneração da Lei Orçamentária Anual, a fim de tornar o orçamento mais transparente e nos limites da lei, principalmente em respeito ao art. 167, VI da Constituição Federal de 1988, cumulado com o art. 5º, § 4º da Lei Complementar 101/2000 e com o art. 7º, I da Lei Federal 4.320/1964..

Recomenda-se que a documentação suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2015 seja mantida de forma segura e organizada, caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização.

Recomenda-se que o chefe do Poder Executivo Municipal, nos exercícios subsequentes, evite a repetição da irregularidade caracterizada pela abertura de créditos adicionais apontando como fonte a anulação de dotações orçamentárias cujo saldo era inferior ao montante anulado, o que caracteriza violação ao art. 43 da Lei 4.320/1964.

Recomenda-se, ainda, que o chefe do Poder Executivo Municipal se atente à importância de manter a execução orçamentária estritamente alinhada à legislação contábil, financeira e orçamentária a fim de que não se repita a irregularidade caracterizada pela realização de despesas excedentes ao crédito autorizado para a respectiva dotação, o que caracteriza descumprimento da proibição expressa no art. 59 da Lei 4.320/1964.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que evite a aprovação de percentuais expressivos de suplementação e dispositivos de desoneração na LOA, tendo em vista a vedação de concessão de créditos ilimitados.

Recomenda-se, por fim, atenção quanto à necessidade de implementação e/ou aprimoramento do sistema de controle financeiro por fonte de recurso, a fim de otimizar a gestão da despesa pública, em observância aos arts. 8º, parágrafo único e 50, I da Lei Complementar 101/2000.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acolho.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Senhor Presidente, neste caso, vou pedir vênias ao eminente Relator, apenas para manter coerência com o que venho entendendo na Primeira Câmara, no caso da aplicação do princípio da insignificância, votar pela aprovação das contas.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Neste caso em particular, vou acompanhar a proposta de voto.

APROVADA A PROPOSTA DE VOTO, VENCIDO O CONSELHEIRO ADONIAS MONTEIRO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria de votos, na conformidade das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação, com ressalva, das contas do senhor Geraldo José Pereira, chefe do Poder Executivo do Município de Guanhães, no exercício de 2015, nos termos do art. 45, II, da Lei Orgânica e do art. 240, II, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas, em função da falha decorrente de erro no controle de fontes de recursos, destacando que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio pela sua aprovação, não obsta a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista as competências das Cortes de Contas; **III)** recomendar: **a)** que a Administração Municipal aprimore o planejamento do orçamento, eliminando a utilização de altos percentuais de suplementação e, especialmente, as técnicas de não oneração desses percentuais, eliminando dispositivos de desoneração da Lei Orçamentária Anual, a fim de tornar o orçamento mais transparente e nos limites da lei, principalmente em respeito ao art. 167, VI da Constituição Federal de 1988, cumulado com o art. 5º, § 4º da Lei Complementar 101/2000 e com o art. 7º, I da Lei Federal 4.320/1964; **b)** que a documentação suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2015 seja mantida de forma segura e organizada, caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização; **c)** que o chefe do Poder Executivo Municipal, nos exercícios subsequentes, evite a repetição da irregularidade caracterizada pela abertura de créditos adicionais apontando como fonte a anulação de dotações orçamentárias cujo saldo era inferior ao montante anulado, o que caracteriza violação ao art. 43 da Lei 4.320/1964; **d)** que o chefe do Poder Executivo Municipal se atente à importância de manter a execução orçamentária estritamente alinhada à legislação contábil, financeira e orçamentária a fim de que não se repita a irregularidade caracterizada pela realização de despesas excedentes ao crédito autorizado para a respectiva dotação, o que caracteriza descumprimento da proibição expressa no art. 59 da Lei 4.320/1964; **e)** ao Poder Legislativo que evite a aprovação de percentuais expressivos de suplementação e dispositivos de desoneração na LOA, tendo em vista a vedação de concessão de créditos ilimitados; **f)** que seja dada atenção quanto à necessidade de implementação e/ou aprimoramento do sistema de controle financeiro por fonte de recurso, a fim de otimizar a gestão da despesa pública, em observância aos arts. 8º, parágrafo único, e 50, I, da Lei Complementar 101/2000; **IV)** determinar o arquivamento dos autos, após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie. Vencido, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de julho de 2019.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente em exercício

VICTOR MEYER
Relator

(assinado digitalmente)

li/RB

CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer Prévio** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**