

Processo: 1072185
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Piedade de Ponte Nova
Exercício: 2018
Parte: Antônio Mayrink Bordoni, Prefeito Municipal à época
MPTC: Procuradora Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO
VOTO VENCEDOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

SEGUNDA CÂMARA – 19/11/2024

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

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

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e da Nota de Transcrição, diante das razões expendidas no voto divergente do Conselheiro Mauri Torres, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas prestadas pelo sr. Antônio Mayrink Bordoni, chefe do Poder Executivo do Município de Piedade de Ponte Nova, relativas ao exercício financeiro de 2018, consoante as disposições do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008, com as recomendações constantes na fundamentação do voto do relator;
- II) determinar, observados os procedimentos cabíveis à espécie, o arquivamento do processo.

Votaram o Conselheiro Presidente Mauri Torres, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Adonias Monteiro. Não acolhida a proposta de voto do Relator. Vencido o Conselheiro Adonias Monteiro.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de novembro de 2024.

MAURI TORRES
Presidente e prolator do voto vencedor
(assinado digitalmente)

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 24/10/2023**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Piedade de Ponte Nova, referente ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Antônio Mayrink Bordoni, Prefeito Municipal à época.

Em análise inicial, à Peça n. 12, a unidade técnica informou que o valor do repasse à Câmara Municipal não atendeu ao disposto no inciso I do *caput* c/c inciso I do §2º do artigo 29-A da CR/88.

O responsável foi citado em 25/5/2020, conforme AR juntado aos autos à Peça n. 16, e apresentou defesa à Peça n. 29, e documentos às Peças n. 17 a 28.

Em sede de reexame, à Peça n. 34, a unidade técnica manteve a irregularidade e opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, na forma do disposto no inciso III do art. 45 da LC n. 102/2008.

Todavia, após manifestação ministerial, à Peça n. 38, o responsável foi novamente citado, em atendimento ao despacho de Peça n. 39, para apresentar alegações e/ou lei autorizativa da realocação orçamentária utilizada, com a juntada do AR à Peça n. 41.

O responsável apresentou defesa, à Peça n. 43, e juntou documentos, às Peças n. 42, 44 a 46, analisados pela unidade técnica, à Peça n. 49, que ratificou a conclusão pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Ainda, na análise inicial, Peça n. 12, a unidade técnica não apontou irregularidades nos presentes autos, quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (artigos 42 e 43 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\$15.970.880,00 e empenhadas despesas no montante de R\$13.625.226,42;
- 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 57,45%, de 52,88% e de 4,57% da receita base de cálculo (desconsiderando os valores devidos pelo Estado ao município relativos ao Fundeb e ICMS do exercício de 2018);
- 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 Sara Meinberg, à Peça n. 51, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com espeque no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, sem prejuízo das recomendações propostas.

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. 1.176, de 14/12/2017, Peça n. 4, previu a receita e fixou a despesa no valor de R\$15.550.680,00, e autorizou, no inciso I do art. 2º, a abertura de créditos suplementares até o limite percentual de 30% (trinta por cento) das despesas fixadas, equivalente ao valor de R\$4.665.204,00.

Ainda, o art. 3º da LOA estabeleceu que o limite de suplementação não será onerado quando o crédito suplementar destinar-se ao atendimento de insuficiência de dotações do Grupo de Natureza de Despesa “1 – Pessoal e Encargos Sociais”, mediante a utilização de recursos oriundos de anulação de despesas consignadas no mesmo grupo; ao pagamento de despesas decorrentes de precatórios e requisições de pequeno valor; ao pagamento dos serviços da dívida pública; às despesas financiadas com recursos de convênios e demais recursos vinculados e, ainda, às despesas financiadas com recursos de operações de crédito, (incisos I a V).

Em análise inicial, à Peça n. 12, a unidade técnica informou que não foi observado o devido processo legislativo orçamentário, uma vez que a autorização legal para abertura de créditos adicionais suplementares sem indicação de percentual limitativo, art. 3º da LOA, contraria o disposto no inciso VII do art. 167 da CR/88, bem como na Consulta n. 742.472 deste Tribunal.

Nesse sentido, recomendou que o município observe o disposto na norma constitucional citada e, também, na orientação expedida por esta Corte de Contas conforme a mencionada Consulta n. 742472, no que se refere à abertura de créditos adicionais sem indicação do percentual sobre a receita orçada municipal.

A defesa esclareceu, às fls. 2 a 4 da Peça n. 29, que o projeto de lei orçamentária observou o adequado processo legislativo orçamentário e seguiu todos os trâmites legais. Alegou, também, que a proposta foi apresentada pelo Poder Executivo local ao Poder Legislativo, que o encaminhou para a respectiva análise e a aprovação, nos termos constantes do regimento interno, resultando na promulgação da Lei n. 1.176, de 14/12/2017. Assim, entendeu que não houve a desobediência ao devido processo legal.

Argumentou que não se vislumbra nenhum dispositivo legal contrário ao art. 167, inciso VII, da Constituição da República de 1988. Ratificou que a norma constitucional citada não permite a abertura e a utilização de créditos orçamentários ilimitados, mas entendeu que também não consta a exigência de indicação de limite percentual sobre a receita orçamentária para fins de abertura de créditos adicionais.

Enfatizou que foi fixado o limite de 30% para a abertura de créditos suplementares no inciso I do art. 2º da LOA para o exercício de 2018. Argumentou, ainda, que o art. 3º da LOA apresentou quais as situações são desconsideradas do cômputo do limite percentual para abertura de créditos suplementares.

Entendeu que as hipóteses de créditos suplementares relacionadas nos incisos do citado art. 3º da LOA apresentam limites, pois estão adstritas à confirmação dos eventos a que se referem. Não ocorrendo os eventos, acrescem o limite percentual para suplementação que consta na LOA.

Refutou que, apesar da autorização contida no art. 3º da LOA, todos os créditos suplementares abertos atenderam aos limites legalmente instituídos pela LOA e, adicionalmente, pela Lei n. 1.204, de 5/12/2018.

Alegou que as exceções elencadas no citado art. 3º da LOA não se tratam de inovações por parte do município, uma vez que também já foram utilizadas tanto pela União, quanto pelo Estado de Minas Gerais.

Por último, a defesa esclareceu que serão acatadas as orientações desta Corte de Contas quando da elaboração dos citados instrumentos de planejamento.

Em reexame, fls. 3 a 6 da Peça n. 34, a unidade técnica ressaltou que os créditos suplementares são autorizações de despesas destinadas a reforço de dotação orçamentária, sendo autorizados por lei e abertos por decreto do Executivo, conforme artigos 41 e 42 da Lei n. 4.320/64.

Esclareceu que, nos termos do inciso I do art. 7º da Lei n. 4.320/1964, a LOA poderá conter autorização ao Poder Executivo para fazer a abertura de créditos suplementares até determinada importância.

Citou, ainda, que o §8º do art. 165 da CR/88 prescreve que a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição à autorização para abertura de créditos suplementares. Aduziu que o inciso VII do art. 167 da CR/88 estabelece vedação para a concessão ou utilização de créditos ilimitados e, ainda, que o §4º do art. 5º da LRF também proíbe a consignação na LOA de crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

Informou que a concretização das desonerações previstas no art. 3º da LOA poderia descaracterizar a finalidade do orçamento e revelar falta de planejamento, com possibilidade de se registrar montante elevado, denotando também falta de controle.

Alertou que a inclusão de dispositivos dessa natureza na LOA é uma prática que deve ser evitada para que não comprometa a essência do orçamento na gestão pública, sendo recomendável que se estabeleça percentual razoável para suplementação que contemple todas as naturezas de despesas.

Desse modo, a unidade técnica ratificou a recomendação feita no exame inicial.

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).

Assim, no que diz respeito ao limite de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA e/ou outras leis da espécie, embora não haja legislação que normatize a matéria, entende-se como razoável um limite de até 20% das dotações orçamentárias, que em princípio, denota um bom planejamento.

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

Segundo dados extraídos do SICOM/2018, verificou-se arrecadação deficitária, conforme demonstrado:

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA	Receita Arrecadada	Arrecadação Deficitária
2018	R\$15.550.680,00	R\$13.762.310,27	R\$1.788.369,73
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Executada	Superávit orçamentário
2018	R\$13.762.310,27	R\$13.625.226,42	R\$137.083,85

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão
Fonte: SICOM/2018, incluindo o Comparativo da Despesa Fixada com a Executada, Receita Analítica.

Noutro giro, embora não tenha sido constatada a utilização das autorizações de desonerações, ressalta-se que tais procedimentos violam o princípio orçamentário da exclusividade e poderiam ser caracterizados como abertura de créditos ilimitados no exercício.

Desse modo, anuindo com a unidade técnica, 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 percentuais elevados de suplementação orçamentária, bem como a inserção de autorização de desonerações ao limite fixado. Recomenda-se, ainda, quanto à previsão da receita, que sejam observadas as disposições do art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da LRF.

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

2.2 Realocações Orçamentárias

A unidade técnica apontou, às fls. 2 e 3 da Peça n. 12, que o município abriu créditos suplementares no montante de **R\$5.488.943,09**, com base na LOA e na Lei n. 1.204/2018, utilizando recursos de anulação de dotações, R\$4.868.743,09; excesso de arrecadação, R\$420.200,00; e Reserva de Contingência/Reserva do RPPS, R\$200.000,00.

Apontou também que foram autorizados e abertos créditos especiais, no valor de **R\$95.000,00**, utilizando-se recursos de anulação de dotações.

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

No entanto, em consulta ao SICOM/2018, no demonstrativo dos decretos de alterações orçamentárias, constatou-se que, além dos créditos adicionais analisados pela unidade técnica consta o valor de **R\$193.000,00** referente a decretos de transferência.

Instado a se manifestar, o responsável apresentou petição de defesa, à Peça n. 46, e juntou cópias da Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 1.170/2017, às Peças n. 42 a 45.

A defesa alegou, às fls. 11 a 19 da Peça n. 46, em síntese, que as autorizações para as alterações orçamentárias por meio das transposições, transferências e remanejamentos podem estar contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Citou normas constitucionais e legais, além de jurisprudência sobre a matéria.

Assim, concluiu que o Município de Piedade de Ponte Nova procedeu às realocações de saldos orçamentários utilizando somente o instituto da transferência, com amparo na autorização contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, cujas cópias foram juntadas às Peças n. 42 e 44.

Em reexame, à Peça n. 49, a unidade técnica informou que a autorização para realização de realocações orçamentárias, sob a forma de transferência, no valor total de R\$193.000,00, não foi objeto de estudo no exame inicial, uma vez que não integra o escopo de análise para o exercício de 2018, definido pela Ordem de Serviço Conjunta n. 01/2019.

Ressaltou que a Consulta n. 862.749², cuja tese foi ratificada pela Consulta n. 958.027³, preconiza, em síntese, entendimento no sentido de que:

[...] a Lei Orçamentária Anual não pode conter autorização ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários. No entanto, há possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, em caráter excepcional, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária – remanejamento, transposição ou transferência de recursos – os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não. [...]

Informou, ainda, que a Lei n. 1.170/2017 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2018, constante do SICOM/Consulta, de fato, contemplou autorização expressa, no seu artigo 10, para que o Poder Executivo, mediante decreto, transponha, remaneje, transfira ou utilize, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias constantes na LOA e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou

² TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CONSULTA N. 862.749. Tribunal Pleno – Sessões de 20/6/2012 e 25/6/2014. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/pesquisa_processo.asp. Acessado em 26 jun. 2023.

³ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CONSULTA N. 958.027. Tribunal Pleno – Sessões de 4/11/2015 e 2/3/2016. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/pesquisa_processo.asp. Acessado em 26 jun. 2023.

desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação.

Verificou, conforme os dados constantes do relatório do SICOM/2018, em específico, o demonstrativo Decretos de Alterações Orçamentárias, que os Decretos n. 1, 4, 9 e 32, todos editados em 2018, no montante de R\$193.000,00, foram autorizados pela citada Lei n. 1.170/2017 – LDO.

Assim, a unidade técnica enfatizou que as realocações realizadas por meio dos referidos decretos estariam acobertadas pelo comando do art. 10 da LDO, para 2018, consubstanciadas, ainda, nos entendimentos extraídos das mencionadas Consultas n. 862.749 e 958.027, desta Corte de Contas.

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

Art. 165 [...]

[...]

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

[...]

Art. 167. São vedados:

[...]

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

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

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

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

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

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

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

Art. 5º [...]

[...]

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

Em vetusta lição, os doutrinadores Machado Jr. e Heraldo Reis⁴, ao comentarem o art. 7º da Lei n. 4.320/64, asseveram, *in verbis*:

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

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

A respeito do princípio orçamentário da exclusividade, Caldas Furtado⁵ leciona, *in verbis*:

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

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

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

Depreendem-se, ainda, da leitura dos citados artigos que não podem estar contidas no texto da lei orçamentária anual autorizações para abertura de créditos especiais e realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência. Esses procedimentos devem ser autorizados previamente em lei específica, conforme lapidar lição de Caldas Furtado⁶, *in verbis*:

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

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

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

[...]

⁴ MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 30. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001. p. 23.

⁵ FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86.

⁶ FURTADO, J. R. Caldas. *op. cit.* p. 142-143, 149-150, 152.

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

[...]

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

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

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

As figuras do artigo 167, IV, da Constituição terão como fundamento a mudança de vontade do Poder Público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica que altere a lei orçamentária. É o princípio da legalidade que exige, no caso, lei em sentido estrito; é o princípio da exclusividade que informa que ela é específica.

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

[...]

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

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

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

(Grifos nossos).

Assim, **não podem estar contidas no texto da lei orçamentária anual autorizações para abertura de créditos especiais e realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência.**

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

Portanto, em que pesem as alegações da defesa e da unidade técnica, constata-se que as transferências, no montante de **R\$193.000.00**, autorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 1.170/2017 e abertas por meio dos Decretos n. 1, 4, 9 e 32, conforme demonstrativo Decretos de Alterações Orçamentárias, do SICOM/Consulta, não foram realizadas de forma legal.

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

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

2.3 Alterações Orçamentárias – utilização de fontes incompatíveis

Conforme apontado pela unidade técnica, à fl. 9 da Peça n. 12, foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, não atendendo à Consulta n. 932.477/14 desta Corte de Contas.

Em sua manifestação, às fls. 4 a 9 da Peça n. 29, a defesa alegou, em síntese, que a utilização do sistema de fontes e destinação de recursos no âmbito municipal é procedimento relativamente novo, que passou a ser exigido por esta Corte de Contas a partir da implementação do SICOM, para atendimento ao art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Alegou que se trata de um mecanismo auxiliar para fins de controle da aplicação dos recursos públicos, mas não de uma exigência contida na LRF e, em razão disso, não pode o gestor ser penalizado.

Mencionou também o disposto no inciso V do art. 167 da CR/1988 e nos artigos 15, 40, 41, 43 e 46 da Lei n. 4.320/64, além das normas contidas na Portaria Interministerial n. 163/2001 e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) que regulamentam a matéria. Assim, argumentou que as citadas normas legais e os normativos referenciados não trazem a exigência quanto à aplicação das fontes/origens de recursos na execução da despesa.

Aduziu que a norma constante do art. 15 da Lei n. 4.320/64, aliada à doutrina dominante sobre o assunto, são peremptórias ao estabelecerem que a discriminação da despesa orçamentária deve ser feita até o elemento de despesa.

A defesa alegou, ainda, que as disposições do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 8ª edição, Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários, apesar de terem sua aplicação exigida a partir do mês de janeiro de 2019, podem ser utilizadas de forma análoga.

Destacou que, de acordo com o MCASP, deve o detalhamento do orçamento ser apresentado até o nível de elemento da despesa, enquanto as fontes/destinação de recursos servem como controles gerenciais para realização da despesa estabelecida no orçamento programa, uma vez que são instrumentos úteis na execução orçamentária e financeira.

Nesse sentido, a defesa entendeu que, inexistindo previsão legal quanto à indicação de fonte/destinação de recurso utilizada, que tem caráter meramente informativo e gerencial na peça orçamentária, não há que se falar em irregularidade quando há alteração de uma dotação orçamentária por meio de créditos adicionais.

Entretanto, informou que seriam adotadas medidas para que fossem observadas as indicações das fontes/destinação de recursos para fins de abertura de créditos adicionais nos exercícios seguintes.

Em reexame, às fls. 12 a 15 da Peça n. 34, a unidade técnica ressaltou que, a partir da orientação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, estabelecida por meio do MCASP – 6ª edição, esta Corte de Contas instituiu, por meio da edição da INTC n. 05/2011, a padronização dos códigos de classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos, cuja adoção passou a ser obrigatória pelos jurisdicionados a partir do exercício de 2012.

Explicou que, de fato, a codificação estabelecida consiste em mecanismo de gerenciamento entre a receita e a despesa, desde a elaboração do orçamento até a sua execução, de modo a adequar o controle das disponibilidades de caixa mediante a individualização do registro e da destinação dos recursos, em especial aqueles vinculados.

Pontuou que o controle dado pela Lei n. 4.320/64 não possibilitava a plena identificação de recursos vinculados à sua finalidade específica, conforme preconizado nas normas estabelecidas na Lei Complementar n. 101/2000, notadamente no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50.

Dessa forma, a unidade técnica ratificou a recomendação do exame inicial.

Isto posto, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao gestor que observe o disposto nas orientações constantes da Consulta n. 932.477/2014, deste Tribunal de Contas, que concluiu ser vedada a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, excetuando-se aquelas originadas do FUNDEB (fontes 118, 218, 119 e 219) e, ainda, das aplicações constitucionais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e da Saúde (fontes 101, 201, 102, 202), incluídas as fontes 100 e 200, bem como as fontes 148, 248, 149, 249, 150, 250, 151, 251, 152 e 252 nos termos da Portaria n. 3.992/2017 que trata dos blocos de financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde.

2.4 Repasse Financeiro à Câmara Municipal – Art. 29-A da CR/88

A unidade técnica informou, fl. 10 da Peça n. 12, que o repasse de recursos ao Poder Legislativo, no valor de **R\$855.150,06**, equivalente ao percentual de **7,51%** da receita base de cálculo (R\$11.386.943,29), não obedeceu ao limite constitucional disposto no art. 29-A da Constituição da República de 1988.

Apurou que o repasse concedido de **R\$855.150,06** extrapolou o limite percentual de 7% e o valor permitido de **R\$797.086,03**, cuja diferença a maior de **R\$58.064,03** corresponde ao percentual de **0,51%** da receita base de cálculo.

Em suas considerações, informou a unidade técnica, ainda, com base no Demonstrativo das Transferências Financeiras, extraído do SICOM/Consulta, anexado à Peça n. 7, que constam registros feitos pela Câmara Municipal de repasses recebidos de **R\$855.106,40** e devoluções para a Prefeitura de **R\$38.827,36**, enquanto a Prefeitura informou que repassou o valor de **R\$855.150,06**, sem, todavia, retratar devoluções de numerário pelo Poder Legislativo.

Assim, a unidade técnica salientou que foi considerado na análise o valor informado pela Prefeitura e entendeu necessária a apresentação de documentos contábeis hábeis com os

respectivos extratos bancários, para comprovação dos valores repassados à Câmara no exercício de 2018, bem como das devoluções feitas pelo Poder Legislativo.

O responsável, às fls. 9 a 23 da Peça n. 29, aduziu que a diferença apresentada na análise feita pela unidade técnica decorreu de equívocos no registro dos repasses recebidos pelo Poder Legislativo, sendo correto o valor de **R\$855.150,06**.

Informou, ainda, que foi devolvido pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo o montante de **R\$38.827,36**, em três parcelas: o valor de R\$1.830,00 em 31/10/2018; o valor de R\$1.500,00 em 10/12/2018; e o valor de R\$35.497,36 em 20/12/2018. Esclareceu que tais devoluções foram classificadas na rubrica de receita “1990991100 – Outras Receitas Primárias”, pois não foi identificado pela Câmara Municipal o que estava sendo repassado à Prefeitura.

Argumentou que tais valores se encontram evidenciados em Minuta de Receita, dos quais R\$1.830,00 e R\$1.500,00 estão devidamente registrados e, ainda, que o repasse de R\$35.497,36 compõe o montante de R\$50.000,00 demonstrado na Minuta da Receita datada de 21/12/2018, anexadas às Peças n. 21 e 22, tendo sido efetuado o depósito no dia 20/12/2018, conforme comprovante de depósito da Câmara anexado à Peça n. 24

Esclareceu, ainda, que o total de R\$50.000,00 foi registrado na rubrica “1990991100 – Outras Receitas Primárias” no dia 21/12/2018, sendo R\$13.833,13 relativos ao IRRF retido pela Câmara e repassado à Prefeitura, em observância ao princípio do caixa único, e R\$669,51 relativos à receita de aplicação financeira. Informou também que tal constatação se deu na análise dos demonstrativos da Dívida Flutuante da Câmara Municipal dos meses de novembro e dezembro de 2018, às Peças n. 17 e 18, nos quais se verifica a respectiva baixa dos referidos valores transferidos à Prefeitura.

A defesa salientou que, após a identificação dos equívocos, foram feitos os estornos das receitas classificadas na rubrica “1990991100 – Outras Receitas Primárias”, no que se refere à devolução dos repasses efetuados pelo Legislativo ao Executivo, no valor de R\$38.827,36; a receita relativa ao IRRF retido pela Câmara, no valor R\$13.833,13; e a receita decorrente de aplicação financeira, no valor de R\$669,51, conforme demonstrativos anexados às Peças n. 21 e 22.

Esclareceu que após procedidos os ajustes contábeis necessários, excluindo o montante devolvido de R\$38.827,36, o valor de repasse excedente passou de R\$58.064,03 para **R\$19.226,67**.

Alegou, ainda, conforme Balanço Patrimonial anexado à Peça n. 28, que o Poder Legislativo apresentou, ao final de 2018, uma disponibilidade financeira líquida de **R\$8.106,93**, a qual também deve ser considerada na análise, uma vez que foi deduzida do repasse do duodécimo referente ao exercício financeiro de 2019, em atendimento ao disposto no §3º do art. 3º da Instrução Normativa n. 08/2003 deste Tribunal.

Afirmou que essa compensação do saldo financeiro do Poder Legislativo no final do exercício dos repasses a serem efetuados pelo Poder Executivo no exercício seguinte está de acordo com as orientações desta Corte de Contas, constantes das Consultas n. 896.488, 800.718 e 716.010.

Argumentou que a compensação da disponibilidade de caixa do Poder Legislativo no exercício seguinte pelo Poder Executivo representou um ajuste dos repasses do duodécimo devido.

Assim, entendeu que o saldo financeiro apresentado pelo Poder Legislativo ao final de 2018, no valor líquido de R\$8.106,93, deve ser considerado como devolução ao Poder Executivo, o qual deve ser acrescido ao valor de R\$38.827,36, resultando, assim, no valor total devolvido ao Executivo de R\$46.934,29.

Portanto, no entender da defesa, o valor de **RS46.934,29** deveria ser deduzido do repasse considerado como efetuado a maior, que foi de **RS58.064,03**, tendo-se então **RS11.129,74**, como valor excedente ao limite estabelecido no inciso I do *caput* c/c inciso I do § 2º do art. 29-A da CR/88.

Dessa forma, argumentou a defesa que o total dos repasses efetuados em 2018 ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo foi de **RS808.215,77**, equivalente ao percentual de 7,09% da arrecadação municipal do exercício anterior, superior apenas **0,09%** ao constitucionalmente permitido. Ainda, no raciocínio da defesa, o valor excedente de R\$11.129,74 correspondeu a apenas 1,39% do limite constitucional de R\$797.086,03.

Noutra vertente, agasalhando-se em decisões do Supremo Tribunal Federal, na jurisprudência pátria e, ainda, em decisões desta Corte de Contas, a defesa invocou a aplicação do princípio da razoabilidade e da insignificância na análise das contas do município relativas ao exercício financeiro de 2018, considerando tratar-se de equívoco técnico, não inerente às atuações diretas do Chefe do Executivo e, ainda, levando-se em conta o percentual e o valor excedentes aos limites constitucionais.

Para fins de comprovação dos valores repassados pelo Executivo ao Legislativo, juntou aos autos os seguintes documentos:

- Resumo dos Repasses Efetuados ao Poder Legislativo, Peça n. 23;
- Extratos Bancários com os Valores Repassados ao Legislativo, Peça n. 26;
- Razão dos Valores Repassados ao Poder Legislativo, Peça n. 25;
- Minuta da Receita com a Apropriação da Devolução de Valores pelo Legislativo Classificados como Receitas Orçamentárias; Minuta da Receita com os Ajustes Decorrentes dos Lançamentos dos Estornos; Minuta da Receita com Acerto da Receita do Imposto de Renda; Minuta da Receita com Acerto da Receita de Rendimento de Aplicação Financeira; Peças n. 19, 20, 21, 22;
- Comprovante Depósito Bancário da Câmara Municipal, Peça n. 24;
- Demonstrativo das Dívidas Flutuantes da Câmara de 11 e 12/2018, Peças n. 17 e 18;
- Razão dos Repasses Efetuados pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, Peça n. 27;
- Balanço Patrimonial da Câmara Municipal de 2018, Peça n. 28.

A unidade técnica, em reexame, às fls. 16 a 20 da Peça n. 34, informou que os valores contidos no Resumo dos Repasses efetuados ao Poder Legislativo e Razão Analítico, juntados às Peças n. 23 e 25, indicam a existência de transferências financeiras efetuadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo no valor de R\$855.150,06 em 2018, condizente com os registros feitos no SICOM/Consulta.

Informou, ainda, que o relatório do SICOM/Consulta - Despesa Extraorçamentária, juntado à Peça n. 33, referente ao Órgão Câmara Municipal, registrou valores relativos às devoluções feitas no montante de R\$38.827,36, sendo R\$600,00 e R\$1.230,00 em 31/10/2018, R\$1.500,00 em 10/12/2018 e R\$35.497,36 em 20/12/2018, que são condizentes com os dados constantes dos relatórios do SICOM/Consulta – Caixa/Bancos (conta 1474/6000238-0), à Peça n. 32, bem como com o registrado no Demonstrativo das Transferências Financeiras, à Peça n. 7.

A unidade técnica verificou também que tais registros mantêm conformidade com o alegado pela defesa, e com os documentos correspondentes às Peças n. 21, 22 e 27, ficando, portanto, comprovada a devolução no valor de R\$38.827,36 feita pela Câmara Municipal à Prefeitura em 2018.

Informou que na Peça n. 24 consta a cópia do comprovante de depósito feito pela Câmara à Prefeitura no valor de R\$50.000,00, cheque datado de 20/12/2018, na Agência/Conta n. 1474/900152-2, da Caixa Econômica Federal, o que corrobora a alegação apresentada pela defesa.

Com relação aos valores de R\$8.162,69 do Ativo Financeiro e R\$55,76 do Passivo Financeiro, a unidade técnica ratificou a evidenciação dos valores na Dívida Flutuante, à Peça 18, e no Balanço Patrimonial da Câmara Municipal, à Peça 28, sendo, pois, condizentes com os registrados nos relatórios do SICOM/Consulta – Caixa e Bancos e Movimentação Extraorçamentária, às Peças n. 32 e 33. Mas verificou, no último demonstrativo, que somente o valor de R\$55,76 indicou natureza extraorçamentária, considerando o valor de R\$8.106,93 de natureza orçamentária.

Assim, ressaltou a unidade técnica que, considerando que o referido saldo permaneceu no final do exercício de 2018 em conta bancária da Câmara Municipal, Agência/Conta n. 1474/6000238-0, e registrado nos demonstrativos contábeis, não é passível de ser deduzido do repasse feito neste exercício, uma vez que foi abatido efetivamente de repasse pertinente ao exercício de 2019, conforme informado na defesa, portanto, os impactos da compensação seriam considerados na prestação de contas de 2019.

A unidade técnica salientou que esse entendimento mantém consonância com o §3º do art. 3º da INTC n. 08/2003, bem como com as orientações estampadas na Consulta n. 896.488, que trata sobre a compensação entre o valor da sobra de caixa não devolvido pelo Legislativo e o valor que deveria ter sido repassado pelo Poder Executivo, a título de duodécimo, no exercício anterior.

No tocante à aplicabilidade dos princípios da razoabilidade e da insignificância, pleiteada pela defesa, tendo como paradigma a decisão relativa aos autos do Processo n. 697.611, ressaltou a unidade técnica que esta Corte de Contas os aplicou em relação a outra irregularidade no citado processo, não sendo caso análogo aos presentes autos. Além disso, salientou que não há posicionamento uniforme neste Tribunal quanto à aplicação de tais princípios.

Desse modo, a unidade técnica acatou somente a dedução da devolução de numerário de R\$38.827,36 e retificou os valores apurados no estudo inicial, mantendo a irregularidade.

Nesse sentido, a unidade técnica constatou que o repasse financeiro à Câmara Municipal não obedeceu ao limite previsto no *caput* do art. 29-A, inciso I, da Constituição da República de 1988, uma vez que foi repassado o montante de **R\$816.322,70**, superando o limite constitucional de 7% (R\$797.086,03) sobre a arrecadação municipal do exercício anterior (R\$11.386.943,29). Constatou, ainda, um percentual excedente de **0,17%**, o que representou um repasse a maior no valor de **R\$19.236,67**.

Instado a se manifestar sobre a realocação orçamentária, o responsável apresentou também defesa sobre o item em análise, às fls. 5 a 11 da Peça n. 46.

Entretanto, em novo reexame, à Peça n. 49, a unidade técnica ratificou a irregularidade, tendo em vista que não foram trazidos fatos novos aos autos.

Preliminarmente, torna-se essencial informar que nos contornos do art. 29-A da Constituição da República de 1988 foram devidamente fixados em percentuais os limites permitidos com relação ao total da despesa do Poder Legislativo do Município. De igual modo, nota-se que no disposto no § 2º do mesmo dispositivo constitucional tipificam-se as condutas vedadas e que configuram crime de responsabilidade do prefeito: a) repassar valores acima teto constitucional, b) transferir valor menor que o previsto da LOA, e c) deixar realizar o repasse até o dia 20 de cada mês.

É de se conferir, pois, a Constituição da República de 1988, *in verbis*:

Art. 29-A. **O total da despesa do Poder Legislativo Municipal**, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, **não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5 do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:** *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000; vide Emenda Constitucional nº 109, de 2021)*

I - **7% (sete por cento)** para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; *(Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)*

§ 2º - **Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:**

I – **efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo.**

II - **não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês;** ou *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)*

III - **enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.** *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)*

[...]

(Grifamos).

Nota-se que a regra constitucional tem a preocupação quanto à fixação do limite para a realização das despesas do Poder Legislativo; quanto ao valor do repasse que o Poder Executivo realiza, e ainda, trata sobre as consequências que poderão advir para o prefeito, no âmbito criminal, na hipótese do descumprimento das tais regras.

Importante destacar que esta Corte de Contas também já se posicionou (Consultas n. 785.693, 896.488 e 898.307) para que sejam aferidas, de forma concomitante, as regras no que se refere à observância do teto constitucional e o valor fixado na lei dos meios (LOA), também sob pena de cometimento de crime de responsabilidade.

No caso concreto, verifica-se que o montante efetivamente repassado, de **R\$855.150,06**, sem o decote do numerário devolvido pelo Poder Legislativo, teria excedido em **R\$58.064,03**, ao limite de 7% estabelecido pelo art. 29-A, I, da Constituição Federal de 1988 (R\$797.086,03).

Entretanto, anuindo com o reexame técnico, não se deve desconsiderar a devolução promovida pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, no total de **R\$38.827,36**, que foi devidamente comprovada nos presentes autos.

Quanto ao saldo de **R\$8.106,93**, que não foi efetivamente devolvido e permaneceu em conta bancária da Câmara Municipal no final do exercício de 2018, conforme demonstrativo Caixa/Bancos extraído do SICOM/Consulta e juntado à Peça n. 32, entende-se que não deve ser deduzido do repasse efetuado neste exercício, tendo em vista que foi compensado dos valores repassados no exercício de 2019.

Quanto à aplicação dos princípios da insignificância, proporcionalidade e razoabilidade, de fato, não existe jurisprudência unânime nesta Corte de Contas, sendo avaliada no caso concreto. Ademais, importante ressaltar que os critérios para avaliação de aplicação desses princípios são subjetivos e, *in casu*, vislumbra-se materialidade e relevância no valor irregular.

Dessa forma, verifica-se que foi repassado ao Legislativo Municipal o valor de **R\$816.322,70**, equivalente ao percentual de 7,17%, superando o limite constitucional de 7% em **R\$19.236,67**, que corresponde ao percentual de **0,17%** da receita base de cálculo (arrecadação municipal no exercício anterior) no valor de R\$11.386.943,29 e ao percentual de **2,41%** do máximo constitucional de R\$797.086,03.

Pelo exposto, constata-se o não cumprimento do limite percentual de repasse à Câmara Municipal, que se configura em falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no inciso I do artigo 29-A da CR/88, com redação dada pelas Emendas Constitucionais n. 25/2000 e n. 58/2009.

2.5 Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A unidade técnica, em exame inicial, fls. 11 a 16 da Peça n. 12, informou que o município aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino o total de **R\$3.496.859,50**, que representou o percentual de **28,88%** da receita base de cálculo de R\$12.108.201,15, obedecendo ao percentual mínimo exigido no art. 212 da Constituição da República de 1988.

Informou, em suas considerações, à fl. 14 da Peça n. 12, que foram desconsiderados da análise: a) pagamentos de despesas empenhadas e pagas por meio das Contas n. 23798-1 e 50985-X, que totalizaram **R\$148.651,23**, por não representarem recursos inerentes à receita base de cálculo e/ou não possuírem origem identificada; e b) despesas no montante de **R\$12.139,21**, por serem relativas à merenda escolar, em desconformidade com o disposto no art. 6º, V, da INTCEMG n. 13/2008.

O responsável esclareceu, à fl. 23 da Peça n. 29, que a movimentação dos recursos despendidos na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE tem ocorrido somente por meio de conta bancária com essa mesma vinculação.

Afirmou que os valores apontados como movimentados em outras contas bancárias decorreram de equívocos nos seus lançamentos, entretanto, já teriam sido adotadas medidas corretivas de acordo com as orientações deste Tribunal.

Alegou que em decorrência do ajuste da classificação do IRRF que foi devolvido pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo ao final de 2018, no valor de R\$13.833,13, a base de cálculo para aplicação no ensino ficou alterada de R\$12.108.201,15, para R\$12.122.034,28, passando a aplicação a corresponder ao percentual de **28,85%** dessa receita, atendendo o percentual mínimo exigido constitucionalmente.

Em reexame, às fls. 21 a 28 da Peça n. 34, a unidade técnica acatou a alegação da defesa de que a receita de transferência do IRRF pela Câmara Municipal para a Prefeitura em 2018, no valor de R\$13.833,13, foi classificada indevidamente no código 1.9.9.99.1.1 – Outras Receitas Primárias, conforme retratado nos demonstrativos às Peças n. 17, 18, 20 e 22.

Informou, assim, ser correta a inclusão do mencionado valor de R\$13.833,13 no saldo da rubrica de receita “1.1.1.3.03.1.1”, de R\$161.049,58, perfazendo o total de **R\$174.882,71**.

Desse modo, ainda que não tenha ocorrido substituição dos dados do SICOM, a unidade técnica alterou a receita base de cálculo para o valor de **R\$12.122.034,28**, alterando, conseqüentemente, o valor da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE para **28,85%** em relação à citada base de cálculo.

Isto posto, anuindo com a unidade técnica, acata-se a alegação da defesa e, considerando a receita base de cálculo de R\$12.122.034,28 e o valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE de R\$3.496.859,50, constata-se que foi aplicado o percentual de **28,85%** da receita base de cálculo, cumprindo o art. 212 da CR/88.

Entretanto, mantém-se a recomendação de que as despesas com a MDE sejam empenhadas e pagas utilizando-se somente as fontes de receitas 101 e 201 e a movimentação dos recursos correspondentes seja feita em conta corrente bancária específica e, ainda, sejam identificados e escriturados de forma individualizada por fonte (por conta representativa da RBC), conforme parâmetros utilizados no SICOM estabelecidos na INTC n. 05/2011, alterada pela INTC n.

15/2011 e Comunicado SICOM n. 35/2014, bem como ao que estabelece o inciso I do art. 50 da LC n. 101/2000 e §§ 6º e 8º do art. 1º da INTC n. 13/2008.

2.6 Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A unidade técnica, em exame inicial, fls. 17 a 23 da Peça n. 12, informou que o município aplicou em ações e serviços públicos de saúde o total de **R\$1.949.579,15**, que representou o percentual de **16,59%** da receita base de cálculo de R\$11.748.079,56, obedecendo ao percentual mínimo exigido no art. 198, §2º, III, da CR/88.

Informou, em suas considerações, fl. 20 da Peça n. 12, que foram desconsiderados da análise pagamentos de despesas empenhadas com recursos próprios efetuados por meio das Contas bancárias n. 13111-3, 244-5 e 624031-3, que totalizaram **R\$23.577,28**, por não representarem recursos inerentes à referida receita base de cálculo e/ou não possuírem origem identificada.

O responsável esclareceu, à fl. 24 da Peça n. 29, que a movimentação dos recursos despendidos nas ações e serviços públicos de saúde vem seguindo as orientações deste Tribunal, de modo a ser registrada em contas bancárias exclusivas.

Pontuou que em decorrência do ajuste no lançamento da transferência do IRRF do Poder Legislativo para o Poder Executivo, no valor de R\$13.833,13, houve alteração da base de cálculo para aplicação originalmente apurada na importância de R\$11.748.079,56 para R\$11.761.912,69. Consequentemente, a aplicação passou a corresponder ao percentual de **16,58%** da receita base de cálculo, atendendo o percentual mínimo exigido constitucionalmente.

Em reexame, às fls. 29 a 36 da Peça n. 34, a unidade técnica acatou a alegação da defesa de que a receita de transferência do IRRF pela Câmara Municipal para a Prefeitura em 2018, no valor de R\$13.833,13, foi classificada indevidamente no código 1.9.9.99.1.1 – Outras Receitas Primárias, conforme retratado nos demonstrativos às Peças n. 17, 18, 20 e 22.

Informou, assim, ser correta a inclusão do mencionado valor de R\$13.833,13 no saldo da rubrica de receita “1.1.1.3.03.1.1”, de R\$161.049,58, perfazendo o total de R\$174.882,71.

Desse modo, a unidade técnica alterou a receita base de cálculo para o valor de **R\$11.761.912,69**, alterando, consequentemente, o valor da aplicação nas ações e serviços públicos de saúde para **16,58%** da citada base de cálculo.

Isto posto, anuindo com a unidade técnica, acata-se a alegação da defesa e, considerando a receita base de cálculo de R\$11.761.912,69 e o valor aplicado na saúde de R\$1.949.579,15, constata-se que foi aplicado o percentual de **16,58%** da receita base de cálculo, cumprindo o art. 198, §2º, III, da CR/88.

Entretanto, mantém-se a recomendação de que as despesas com a saúde sejam empenhadas e pagas utilizando-se somente as fontes de receitas 102 e 202 e a movimentação dos recursos correspondentes seja feita em conta corrente bancária específica e, ainda, sejam identificados e escriturados de forma individualizada por fonte (por conta representativa da RBC), conforme parâmetros utilizados no SICOM estabelecidos na INTC n. 05/2011, alterada pela INTC n. 15/2011 e Comunicado SICOM n. 35/2014, bem como ao que estabelecem a Lei n. 8080/1990, LC n. 141/2012 c/c os artigos 2º, §§ 1º e 2º e 8º, da INTC n. 19/2008.

2.7 Plano Nacional de Educação – PNE

Conforme o disposto no art. 208 da Constituição da República de 1988, há determinação expressa de garantia à educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco)

anos de idade, além da inserção educacional aos alunos com deficiência nesta faixa etária, *in verbis*:

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

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

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

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

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

[...]

(Grifos nossos).

Quanto à implantação do Plano Nacional de Educação, também cuidou o art. 214 da Constituição da República 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.**

[...] (Grifos nossos).

Por sua vez, a Lei n. 13.005, de 25/6/2014, aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE e o art. 2º definiu as suas diretrizes. O Anexo da referida norma estabelece as Metas e Estratégias que deverão ser cumpridas no prazo de vigência do referido PNE, (art. 3º).

A verificação do cumprimento, nos presentes autos, das mencionadas Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação – PNE, Lei Federal n. 13.005/2014, tomaram por base os dados fornecidos pelo Ministério da Educação Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário⁷ e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE⁸.

⁷ BRASIL.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional da Educação-PNE. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>.

⁸ BRASIL.INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE/Censo Populacional Disponível em: <http://ibge.gov.br>

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

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

Segundo a unidade técnica, Peça n. 12, fl. 30, o município cumpriu 71,55% da Meta 1A no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola até o exercício de 2018, não atendendo o disposto na Lei n. 13.005/2014, tendo em vista que da população de 116 crianças de 4 a 5 anos de idade, 83 foram matriculadas, deixando, portanto, de atender o disposto na mencionada norma legal em 28,45%.

A defesa alegou, à fl. 24 da Peça n. 29, que houve mudança na situação retratada nos presentes autos e que todas as crianças de 4 a 5 anos de idade estariam sendo atendidas na rede municipal atualmente.

Em reexame, fls. 38 e 39 da Peça n. 34, a unidade técnica informou que consultou os autos da PCA de 2019 do município, Processo n. 1095143, e verificou que foi alcançado o percentual de 75% da Meta 1A do PNE. Assim, manteve a recomendação do exame inicial.

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

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

Conforme a informação da unidade técnica, Peça n. 12, fl. 31, o município cumpriu, até o exercício de 2018, o percentual de 25,87% quanto à oferta em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, pois do total de 259 alunos nessa faixa etária, apenas 67 foram matriculados em creches, devendo atingir no mínimo 50% até 2024, conforme disposto na Lei n. 13.005/2014.

O responsável não se manifestou sobre a referida meta em sua defesa, à Peça n. 29.

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.

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

Conforme a unidade técnica, fl. 31, Peça n. 12, o município informou o piso salarial referente à creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental com formato incorreto.

Portanto, não foi possível concluir se o município observou o piso salarial profissional nacional previsto na Lei Federal n. 11.738/2008, e atualizado para o exercício de 2018, pela Portaria MEC n. 1.595/2017, no valor de R\$2.455,35.

A defesa alegou, à fl. 24 da Peça n. 34, que o município cumpre o piso nacional para os profissionais da educação atualmente.

Em reexame, à fl. 39 da Peça n. 34, a unidade técnica informou que não foi apresentada documentação comprovando o cumprimento do piso salarial dos profissionais.

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

Torna-se indispensável o esforço conjunto dos setores da sociedade civil, incluindo-se 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.

2.8 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 é 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 poderá ser 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 Piedade de Ponte Nova 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
RESULTADO FINAL	C

Fonte: SGAP - Peças números 12, fl. 33.

O responsável não se manifestou sobre o apontamento em sua defesa, à Peça n. 29.

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.

2.9 Das consequências advindas da irregularidade constatada

Tendo em vista o descumprimento do art. 29-A da Constituição da República de 1988, irregularidade que enseja a rejeição das contas, deve-se avaliar a conduta da responsável para os fins do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar n. 64/90.

Diante das circunstâncias do caso concreto e dos deveres de conduta exigíveis do Chefe do Poder Executivo, quando da administração orçamentária e financeira do Município, deve ele conhecer dos seus deveres constitucionais quanto às contas de governo, notadamente, a estrita observância dos índices de gastos com pessoal, educação, saúde, repasse ao Poder Legislativo, bem como as normas atinentes à execução orçamentária.

Dessa forma, a Prefeita tinha a obrigação legal de acompanhar, durante todo o exercício, a evolução das receitas e despesas públicas por meio da emissão do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, previsto nos artigos 52 e 53 da LC n. 101/2000, apondo, inclusive, assinatura no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, previsto nos artigos 54 e 55 da referida lei, de modo a garantir a observância, ao final do exercício, dos índices, repasses e normas orçamentárias constitucionalmente fixados.

Além disso, em casos como o presente, o Tribunal Superior Eleitoral possui farta jurisprudência no seguinte sentido:

RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. PRESIDÊNCIA. CÂMARA MUNICIPAL. GASTOS. LIMITE CONSTITUCIONAL. DESOBEDIÊNCIA. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. PROVIMENTO. 1. **Considera-se irregularidade insanável o descumprimento do disposto no art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal.** 2. Recurso provido. (TSE – REspe: 31012 SP, Relator: MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 19/11/2008, Data de Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data 19/11/2008)

Os motivos apontados no acórdão do Tribunal de Contas Estadual para rejeitar as contas de 2002, aprovado *in totum* pela Câmara Municipal, os quais também deram ensejo à aplicação de multa e remessa de cópia dos autos ao Ministério Público, foram (fl. 85): "[...] [o] não atendimento aos limites estabelecidos no art. 212, *caput*, da Constituição Federal, quanto a manutenção e desenvolvimento do ensino e **a ocorrência de repasses à Câmara Municipal superiores ao limite previsto no inciso I, do art. 29-A da CF/88 [...] por si só, atrai a incidência do artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, pois considera-se irregularidade insanável o descumprimento do disposto no art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal** (REspe nº 31.012/SP, Rel. Ministro MARCELO RIBEIRO, publicado na sessão de 19.11.2008).

Nesse sentido, leciona Hugo Nigro Mazzilli, que “o dolo (para fins de aplicação da lei de improbidade) que se exige é o comum; é a vontade genérica de fazer o que a lei veda ou não fazer o que a lei manda”.

Resta configurada, portanto, a conduta dolosa da responsável, pela ofensa ao art. 29-A da Constituição da República de 1988.

Demonstrada, pelo conjunto probatório do processo, a irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/90, o nome do **Sr. Antônio Mayrink Bordoni** deve ser inserido no rol de responsáveis a que o art. 11, §5º, da Lei n. 9.504/97 faz referência, **caso o presente parecer prévio prevaleça após o julgamento da Câmara Municipal.**

III – CONCLUSÃO

Tendo em vista que houve repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal em valor superior ao limite máximo permitido, contrariando o inciso I do art. 29-A da Constituição da República de 1988, com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica c/c o art. 240, III, do Regimento Interno, entendo pela emissão de **parecer prévio pela rejeição das contas** prestadas pelo Sr. Antônio Mayrink Bordoni, Chefe do Poder Executivo do Município de Piedade de Ponte Nova, relativas ao exercício financeiro de 2018, nos termos da fundamentação.

Prevalecendo o presente parecer pela rejeição das contas quando do julgamento pela Câmara Municipal, nos termos do §2º do art. 31 da Constituição da República, determino a inclusão do nome do Sr. Antônio Mayrink Bordoni no rol de responsáveis a que se refere o §5º do art. 11 da Lei n. 9.504/97.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis.

Determino que a secretaria do colegiado junte cópia do inteiro teor da decisão proferida no presente feito aos autos da representação n. 1144654.

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

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Peço vista, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO MAURI TORRES.

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

**RETORNO DE VISTA
NOTA DE TRANSCRIÇÃO**

SEGUNDA CÂMARA – 19/11/2024

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos da prestação de contas do município de Piedade de Ponte Nova, referente ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do sr. Antônio Mayrink Bordoni, Prefeito Municipal à época.

Na 27ª sessão da Segunda Câmara realizada em 24/10/2023, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, submeteu ao Colegiado sua proposta de voto pela rejeição das contas, nos seguintes termos:

Tendo em vista que houve repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal em valor superior ao limite máximo permitido, contrariando o inciso I do art. 29-A da Constituição da República de 1988, com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica c/c o art. 240, III, do Regimento Interno, entendo pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo Sr. Antônio Mayrink Bordoni, Chefe do Poder Executivo do Município de Piedade de Ponte Nova, relativas ao exercício financeiro de 2018, nos termos da fundamentação.

Prevalendo o presente parecer pela rejeição das contas quando do julgamento pela Câmara Municipal, nos termos do §2º do art. 31 da Constituição da República, determino a inclusão do nome do Sr. Antônio Mayrink Bordoni no rol de responsáveis a que se refere o §5º do art. 11 da Lei n. 9.504/97. Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis. Determino que a secretaria do colegiado junte cópia do inteiro teor da decisão proferida no presente feito aos autos da representação n. 1144654. Cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

Na sequência, pedi vista dos autos para melhor apreciar a matéria.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Nos termos da proposta de voto, o relator concluiu pela rejeição das contas, em face do repasse de recursos ao Poder Legislativo no valor de R\$855.150,06, equivalente ao percentual de 7,51% da receita base de cálculo (R\$11.386.943,29), acima do limite de 7 % fixado pela Constituição Federal de 1988, consoante as disposições de seu art. 29-A.

Constato no exame inicial procedido pela Unidade Técnica, peça n. 12 do SGAP, que a Câmara Municipal registrou o recebimento de repasses no valor de R\$855.106,40 e devoluções no montante de R\$38.827,36, enquanto o Poder Executivo indicou ter repassado R\$855.150,06, sem registros de valores devolvidos pela Câmara Municipal.

Esse apontamento motivou abertura de vista ao responsável que alegou em sua defesa equívocos na classificação de rubricas de valores devolvidos à Prefeitura, tendo sido posteriormente regularizados, conforme documentos anexados aos autos o que resultou na alteração do valor excedente de R\$58.064,03 para R\$19.226,67. Requereu ainda que fosse considerado o saldo financeiro líquido ao final do exercício da Câmara Municipal no valor de R\$8.106,93.

No seu entendimento, caso esse saldo fosse considerado o valor do repasse passaria para R\$808.215,77 e o excesso seria reduzido para R\$11.129,74, o que atrairia a aplicação do princípio da insignificância, em analogia ao decido no processo n. 697611.

O Relator anuiu com a conclusão do reexame da Unidade Técnica que considerou, após análise da defesa e da respectiva documentação complementar anexadas às peças n.17 a 28 do SGAP, a devolução pela Câmara Municipal à Prefeitura do montante de R\$38.827,36, reduzindo o valor excedente de R\$58.064,03 para R\$19.236,67 (0,17% da RBC), ainda em desacordo com o disposto no inciso I, do caput, c/c o inciso I, do §2º, do artigo 29-A, da CR/88, propondo a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com fundamento no art. 45, inciso III, da Lei Orgânica.

Entendeu ainda, que a materialidade e relevância do valor repassado a maior pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, afastou a aplicação dos princípios da insignificância, proporcionalidade e razoabilidade, pleiteada pelo responsável, em face da inexistência de jurisprudência unânime no Tribunal.

Após análise dos autos, constato que, de fato, persiste a irregularidade relativa ao repasse a maior ao Poder Legislativo no valor de R\$19.236,67, o que corresponde a apenas 0,17% da arrecadação municipal do exercício anterior (RBC), em desacordo com o disposto no inciso I, do caput, c/c o inciso I, do §2º, do artigo 29-A, da CR/88.

Examinando as prestações de contas do município de Piedade de Ponte Nova apresentadas ao Tribunal nos exercícios subsequentes⁹, referentes aos exercícios de 2019 a 2023, verifico que o município observou o limite de repasse ao Poder Legislativo em todos os exercícios, o que demonstra que medidas de ajuste foram tomadas visando evitar o descumprimento do dispositivo constitucional, já a partir do ano subsequente, demonstrando a boa-fé do gestor.

Destaco ainda, consoante exame técnico à peça n. 12 do SGAP, que a transferência de recursos acima do limite permitido ocorreu entre os Poderes Executivo e Legislativo, não ultrapassando o limite dos créditos autorizados no orçamento municipal, restando cumprido o disposto no art. 59, da Lei 4.320/64, e inciso II, do art. 167, da Constituição da República de 1988, c/c § Único do art. 8º, da LC 101/2000.

Embora a bem elaborada proposta de voto esteja alinhada aos precedentes da Casa relativos à matéria, entendo necessário abordar a questão relativa à aplicação do princípio da insignificância no exame deste caso concreto.

Para tanto, é pertinente mencionar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no julgamento do HC 84.412/SP, no qual o princípio da insignificância qualifica-se como fator de descaracterização material da tipicidade penal.

Tal princípio é aplicado nas hipóteses em que, embora o ato seja ilícito e antijurídico em razão da mínima ou nenhuma lesão ao bem jurídico tutelado, não se justifica a ação estatal de aplicação de pena que resultaria em pouco ou nenhum efeito prático ou de relevância social.

⁹ Processo n. 1095143 – PCA, exercício 2019, repasse à Câmara Municipal: **6,93%** da RBC. Sessão da Segunda Câmara de 17/11/2020.

Processo n. 1104216 – PCA, exercício 2020, repasse à Câmara Municipal: **6,21%** da RBC. Sessão da Primeira Câmara de 22/2/2022.

Processo n. 1120767 – PCA, exercício 2021, repasse à Câmara Municipal: **6,9%** da RBC. Sessão da Segunda Câmara de 13/8/2024.

Processo n. 1148313- PCA, exercício 2022, repasse à Câmara Municipal: **5,60 %** da RBC. Exame Técnico, peça n. 8 do SGAP.

Processo n. 1167867-PCA 2023, repasse à Câmara Municipal: **5,61 %** da RBC. Exame Técnico, peça n. 14 do SGAP.

Em outras esferas de aplicação do direito, a jurisprudência demonstra que o Estado reserva sua ação punitiva aos casos de relevância material e de impacto social. É o que se vê nas disposições da Lei Federal n. 10.522/2002¹⁰ que prevê, no âmbito tributário, a aplicação da insignificância na execução fiscal de tributos e contribuições sociais inscritos na dívida ativa da união, determinando o cancelamento do débito em valor inferior ao limite fixado, a extinção ou arquivamento nas hipóteses estabelecidas.

Vejam que também na esfera eleitoral, a Lei Federal n. 12034, de 29 de setembro de 2009, a chamada minirreforma eleitoral, introduziu, por meio da alteração do art. 30, da Lei 9.504/97, novos parâmetros para aferição da regularidade das contas de campanha. Consoante as disposições do §2º-A; “os erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto da prestação de contas, que não comprometam o seu resultado, não acarretarão a rejeição das contas”.

Diante de todo o exposto e considerando que o valor excedente, repassado ao Poder Legislativo, foi inexpressivo e não ocasionou lesão grave ao patrimônio público ou à integridade do processo orçamentário capaz de acarretar a rejeição de contas, concluo de modo diverso do relator, com as devidas vênias, pelo afastamento da irregularidade, com fundamento no princípio da insignificância, e pela aprovação das contas, consoante as disposições do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008.

III – CONCLUSÃO

Nos termos da fundamentação, divirjo do relator, com a devida vênia, e voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas prestadas pelo sr. Antônio Mayrink Bordoni, chefe do Poder Executivo do Município de Piedade de Ponte Nova, relativas ao exercício financeiro de 2018, consoante as disposições do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008, com as recomendações constantes na fundamentação do voto do relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Acompanho a divergência.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Senhor Presidente, não obstante os argumentos apresentados no voto-vista, com a devida vênia, na linha do entendimento que já apresentei sobre a matéria, a exemplo das Prestações de Contas do Poder Executivo Municipal n. 697134 e n. 1091649, acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA APROVADO O VOTO-VISTA DO CONSELHEIRO MAURI TORRES. VENCIDO O CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

* * * * *

sb/am

¹⁰ Art. 18. Ficam dispensados a constituição de créditos da Fazenda Nacional, a inscrição como Dívida Ativa da União, o ajuizamento da respectiva execução fiscal, bem assim cancelados o lançamento e a inscrição, relativamente:

(...)

§ 1º Ficam cancelados os débitos inscritos em Dívida Ativa da União, de valor igual ou inferior a R\$100,00 (cem reais).