

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO  
MUNICIPAL N. 1012682**

**Procedência:** Prefeitura Municipal de João Monlevade  
**Exercício:** 2016  
**Responsável:** Teófilo Faustino Miranda Torres Duarte  
**MPTC:** Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER

**EMENTA**

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. CONTROLE INTERNO. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. Nos termos do definido na Consulta 932477, é admitida nas fontes 101 e 102 a anulação e a suplementação entre si das dotações, porque a origem do recurso é a mesma, incluída a fonte 100, quando originada de impostos.
2. A abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis em percentual abaixo de 1% da despesa empenhada, tendo em vista os critérios da materialidade e relevância, bem como os princípios da razoabilidade e da insignificância, não enseja a rejeição das contas de governo.
3. Consoante estabelecido na Consulta 873706, é permitida a utilização de fonte excesso de arrecadação estimado para abertura de créditos adicionais no caso de estimativa de receita de convênio.
4. Mostra-se elevado o percentual de 30% para suplementação de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual por descaracterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**23ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 08/08/2019**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade do senhor Teófilo Faustino Miranda Torres Duarte, chefe do Poder Executivo do Município de João Monlevade, exercício financeiro de 2016, analisada no estudo da unidade técnica de fls. 02/47v., nos termos da Instrução Normativa 04/2016 e da Ordem de Serviço 01/2017.

Inicialmente, foi o processo distribuído à relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz (fl.01).

A unidade técnica, em virtude das irregularidades resumidas à fl. 15v., concluiu pela rejeição das contas em conformidade com o disposto no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal.

Regularmente citado (fls. 50/53), o responsável apresentou defesa e documentos às fls. 54/129.

Em sede de reexame (fls. 132/147), a unidade técnica entendeu que as justificativas apresentadas pelo responsável sanaram os apontamentos iniciais, concluindo pela aprovação das contas.

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas e recomendações (fl. 149).

Em 29/10/2018 o processo foi redistribuído a minha relatoria, nos termos do art. 128 do Regimento Interno (fl. 45).

É o relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

A análise da prestação de contas foi realizada com base nos dados enviados pelo jurisdicionado por via do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios - SICOM, na Instrução Normativa 04/2016 e na Ordem de Serviço Conjunta 01/2017.

### **II.1 – Da Execução Orçamentária**

#### **II.1.1 – Dos Créditos Adicionais**

De acordo com o relatório da unidade técnica, não foram abertos créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, obedecendo ao disposto no artigo 42 da Lei Federal 4320/1964, bem como não foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, atendendo o disposto no art. 59 da Lei Federal 4320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

Todavia, foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 1.342.385,26, com base em excesso de arrecadação (fls. 03v./04), e R\$ 22.367,74 com fundamento em superávit financeiro (fl. 05/05v.), contrariando o disposto no art. 43 da Lei 4320/1964 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

O responsável apresenta suas justificativas de forma independente para cada fonte de recurso (fls. 54/129).

Em relação às fontes 100\101\102 (recursos ordinários/receitas de impostos e de transferências de impostos vinculados à educação/receitas de impostos e de transferências de impostos vinculados à saúde) o responsável entende aplicável, por analogia, a análise realizada na prestação de contas do município de Curvelo, exercício de 2016, processo 1012523, na qual foram desconsiderados os créditos abertos, mas não empenhados (fls. 57/72).

Assim, de acordo com o defendente, a irregularidade se restringiria ao montante de R\$ 848.311,98 (R\$ 192.139,95 da fonte 101 e R\$ 656.172,03 da fonte 102), pois somente esses valores estão listados na coluna de despesa empenhada sem recursos.

Além disso, defende a aplicação do entendimento da Consulta 932477, na qual admite-se nas fontes 101 e 102 a anulação e suplementação entre si das dotações, porque a origem do recurso é a mesma, incluída a fonte 100, quando originada de impostos.

Neste sentido, aplicando-se a conclusão da Consulta 932477, o responsável afirma que fica comprovada a regularidade da abertura dos créditos por excesso de arrecadação, já que haveria recursos suficientes para suportar a abertura dos créditos no montante de R\$ 848.311,98, já que na fonte 100 haveria saldo de R\$ 1.105.122,25 de excesso de arrecadação.

O responsável questiona ainda o fato de a unidade técnica não ter considerado a existência do “Departamento Municipal de Águas e Esgoto – DAE” quando da apuração do excesso de arrecadação na fonte 100, sustentando que na Consulta 876934 restou decidido que na apuração

de superávit financeiro de “Municípios detentores de Autarquias” os valores do ativo financeiro e passivo financeiro deveriam ser excluídos dos valores totais.

Em sede de reexame (fl. 135v), a unidade técnica concordou com os argumentos da defesa no sentido de que a Consulta 932477 permite anulação e suplementação entre as fontes 100, 101 e 102 e de que no processo 1012523 do município de Curvelo, exercício de 2016, foi considerado como correta a situação em que foram abertos créditos adicionais sem recursos correspondente, mas que não foram empenhados. Assim, concluiu que o saldo a empenhar existente na fonte 100 foi suficiente para cobrir os valores empenhados sem recursos correspondentes nas fontes 101 e 102, sanando o apontamento técnico.

Todavia, peço *venia* para discordar do órgão técnico. Isso porque o inciso V do art. 167 da Constituição Federal de 1988 veda expressamente a abertura de créditos suplementares e especiais sem a indicação de recursos correspondentes.

No caso em questão foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis e conseqüentemente ocorreram despesas empenhadas sem recursos nas fontes 101 (R\$ 192.139,95) e 102 (R\$ 656.172,03).

Tendo em vista que a Consulta 932477 permite anulação e suplementação entre as fontes 100, 101 e 102, verifica-se que foi apurado excesso de arrecadação oriundo da fonte 100 no valor de R\$ 681.323,25 (R\$ 1.105.122,25 - R\$ 423.799,00). Como o valor total da despesa empenhada sem recursos foi de R\$ 848.311,98, verifica-se que é possível a compensação parcial com os recursos do excesso de arrecadação da fonte 100, restando um saldo de R\$ 166.988,73 de créditos adicionais abertos sem recursos, contrariando o disposto no art. 43 da Lei Federal 4320/1964.

No entanto, tendo em vista os critérios de materialidade e relevância, proponho seja realizada a análise da questão sob a ótica dos princípios da razoabilidade e da insignificância. Assim, verifica-se que a irregularidade corresponde a 0,09% da despesa empenhada no valor de R\$ 177.470.144,93.

Ante o exposto, desconsidera-se a irregularidade, haja vista a inexpressiva materialidade do apontamento.

Em relação a fonte 190 (Operações de créditos internas), o responsável em sua defesa (fls. 73/76) inicia destacando que os créditos adicionais abertos tiveram como guarida os seguintes contratos de financiamento:

- contrato 214487/2016 assinado em 29 de fevereiro de 2016, junto ao Banco BDMG – Banco de desenvolvimento de Minas Gerais no valor de R\$ 300.000,00, sendo recebido e pago no exercício de 2016 o valor de R\$ 40.069,66; e
- contrato 214488/2016 assinado em 29 de fevereiro de 2016, junto ao Banco BDMG – Banco de desenvolvimento de Minas Gerais no valor de R\$ 1.200.000,00, sendo recebido e pago no exercício de 2016 o valor de R\$ 841.801,58.

Segue o responsável explicando que, no exercício de 2016, dos contratos acima elencados, foi repassado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG o valor de R\$ 881.895,51.

De acordo com o responsável, o Tribunal, na Consulta 873706 concluiu pela possibilidade da utilização de recursos por excesso de arrecadação de convênios, por tendência do exercício, mesmo que as transferências dos recursos financeiros não ocorram no exercício.

A unidade técnica esclareceu que “a Consulta 873706 permite usar a fonte excesso de arrecadação estimado para abertura de créditos adicionais no caso de estimativa de receita de convênio”. Elucidou ainda que o Ministério Público de Contas, em manifestação no processo

835225, opinou no sentido de que o crédito público tem natureza orçamentária-financeira de modo que o instrumento contratual “já é suficiente para caracterizar a existência de fonte para fins de abertura do crédito orçamentário” (fls. 135v/136). Diante desses argumentos, a unidade técnica entendeu que o apontamento técnico foi sanado.

Desta feita, tendo em vista a documentação acostada, verifica-se que o excesso de arrecadação no valor de R\$ 1.500.000,00 decorrente dos contratos de financiamento 214487 e 214488 não se concretizou, tendo sido recebido no exercício de 2016 o montante de R\$ 881.871,24 inerente aos referidos instrumentos contratuais, conforme consta no Comparativo da Receita Prevista com a Realizada ora anexada.

Constata-se que foi empenhada na fonte 190 a despesa no valor de R\$ 1.375.968,79 (fl. 04), tendo sido realizados liquidação e pagamento no montante de R\$ 881.871,24, resultado da soma de R\$ 40.069,66 (fl. 139) e R\$ 841.801,58 (fl. 140), restando saldo residual de R\$ 494.097,55 de despesa empenhada sem recursos (fl. 04), inscritos em restos a pagar.

Em situações semelhantes, como nos autos 1012776 e 1012776, o Tribunal tem entendido que, a partir da celebração de contrato com o BDMG surge a expectativa de recebimento de recursos financeiros. Dessa forma, mesmo antes da liberação desses recursos, já é permitida a utilização destes como fonte para abertura de créditos adicionais.

Assim, com base na documentação acostada nos autos, e aplicando-se por analogia o entendimento da Consulta 873706, acolho o estudo técnico por verificar que não houve lesão jurídica material ao art. 43 da Lei 4320/1964.

Em relação à irregularidade de abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 22.367,74, com fundamento em superávit financeiro (fls. 05/05v.), o responsável alegou à fl. 77 que “realmente não será possível constatar a existência de superávit financeiro na fonte de recursos 244 – Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma vez que o valor de R\$ 22.367,74, tem origem no próprio exercício de 2016, a partir do cancelamento de restos a pagar inscritos no exercício de 2015” e abertura dos créditos por meio dos Decretos 17/2016 e 42/2016.

Quanto ao percentual representativo dos créditos abertos (0,012%) em relação a despesa autorizada de R\$ 185.000.000,00, pugna pela aplicação do princípio da insignificância com base na jurisprudência do Tribunal.

O órgão técnico acolhe a defesa argumentando que foi feita a conferência dos Decretos 17/2016 (fls. 126/127) e 42/2016 (fls. 128/129) de cancelamento dos empenhos e também dos relatórios de restos a pagar, caixa e bancos do SICOM concluindo que o cancelamento dos restos a pagar ocorreu em 2016 e a forma de aproveitamento dessas dotações seria de fato a abertura de créditos adicionais por superávit.

Inicialmente cumpre destacar que, com base no SICOM (fl. 145), verificaram-se cancelamentos de restos a pagar na fonte 144 no montante de R\$ 22.367,74, dando assim cobertura aos créditos adicionais abertos na referida fonte.

Ante o exposto, proponho que seja considerado sanado o apontamento inerente a abertura de créditos suplementares e especiais com fundamento no superávit financeiro.

Em relação à autorização para abertura de créditos suplementares, verifica-se que o art. 6º da Lei Orçamentária – LOA aprova o percentual de 30% do valor orçado para a abertura desses créditos. Além disso, o art. 7 da LOA autoriza a abertura de créditos suplementares no patamar de 5% com base na utilização de superávit financeiro do exercício anterior e no excesso de arrecadação.

O Tribunal reiteradamente tem considerado elevado o percentual de 30% para suplementação de dotações consignadas na LOA, entendendo que, embora tal percentual não tenha o condão de macular as contas, pode descaracterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais.

No caso em exame, verifica-se que o valor dos créditos suplementares abertos foi de R\$ 30.700.181,08, o que corresponde a 16,59% da despesa fixada na LOA (R\$185.000.000,00), abaixo, portanto, dos 30% inicialmente autorizados, que corresponderiam a R\$55.500.000,00.

Assim, recomenda-se à Administração Municipal que aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação.

## **II.2 – Dos Limites e Índices Constitucionais e Legais**

### **II.2.1 – Repasse à Câmara**

O valor do repasse à Câmara obedeceu ao limite de **7,00%** estabelecido pelo art. 29-A, I da Constituição Federal de 1988, tendo sido verificado que o repasse correspondeu a **5,38%** da receita base de cálculo.

### **II.2.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

Foi aplicado o percentual de **28,16%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecendo o mínimo exigido no art. 212 da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Instrução Normativa 05/2012.

### **II.2.3 – Ações e Serviços Públicos de Saúde**

Foi aplicado o percentual de **28,57%** da receita base de cálculo nas ações e Serviços Públicos de Saúde, obedecendo o mínimo exigido pelo art. 198, § 2º, III, da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Lei Complementar nº 141/2012 e na Instrução Normativa 05/2012.

### **II.2.4 – Despesas com Pessoal por Poder**

O Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **48,77%** da receita corrente líquida.

O Poder Executivo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 no art. 20, III, *b*, tendo sido aplicados **46,18%** da receita corrente líquida.

O Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **2,59%** da receita corrente líquida.

## **II.3 – Relatório de Controle Interno**

De acordo com a unidade técnica, o relatório do Controle Interno foi conclusivo, opinando pela regularidade das contas, tendo abordado todos os itens exigidos no item 1 do Anexo I a que se refere o art. 2º, *caput* e § 2º; o art. 3º, *caput* e § 2º e o art. 6, § 2º, da Instrução Normativa 04/2016.

Ressalta-se, que o parecer conclusivo faz parte do escopo de análise contido na Instrução Normativa 04/2016 e na Ordem de Serviço Conjunta 01/2017.

Desta feita, tendo em vista que todos itens exigidos pela Instrução Normativa 04/2016 foram atendidos, verifica-se que o escopo da Ordem de Serviço Conjunta 01/2017 foi cumprido.

### III – CONCLUSÃO

Em virtude do exposto, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente com fulcro na Instrução Normativa 04/2016, proponho a **aprovação das contas** do senhor **Teófilo Faustino Miranda Torres Duarte**, chefe do Poder Executivo do Município de João Monlevade no exercício de **2016**, nos termos do art. 45, I, da Lei Orgânica e do art. 240, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas, com as recomendações constantes na fundamentação.

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 à Administração Municipal que aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação.

Recomenda-se ainda ao Controle Interno o acompanhamento da gestão do chefe do Executivo, notadamente no cumprimento das metas previstas nas leis orçamentárias e na execução dos programas do município, sob pena de responsabilização solidária, conforme determinado no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

Recomenda-se que a documentação suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2016 seja mantida de forma segura e organizada, caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização.

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

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Também acolho a proposta de voto do Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.  
DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

## PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas do senhor Teófilo Faustino Miranda Torres Duarte, chefe do Poder Executivo do Município de João Monlevade no exercício de 2016, nos termos do art. 45, I, da Lei Orgânica e do art. 240, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas, com as recomendações constantes na fundamentação; **II)** 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; **III)** recomendar, à Administração Municipal, que aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação; **IV)** recomendar, ao Controle Interno, que acompanhe a gestão do chefe do Executivo, notadamente no cumprimento das metas previstas nas leis orçamentárias e na execução dos programas do município, sob pena de responsabilização solidária, conforme determinado no art. 74 da Constituição Federal de 1988; **V)** recomendar que a documentação suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2016 seja mantida de forma segura e organizada, caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização; **VI)** determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Plenário Governador Milton Campos, 08 de agosto de 2019.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

VICTOR MEYER  
Relator

*(assinado digitalmente)*

agot/jc

### **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**