

Processo: 1167983
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Senador Firmino
Exercício: 2023
Responsável: William Fernandes Mussi
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 18/3/2025

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEB. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA E OPERAÇÕES DE CRÉDITO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO. RECEITAS E DESPESAS. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

1. Regularidade na abertura de créditos adicionais, artigos 42 e 59 da Lei n. 4.320/64. Observância dos limites constitucionais de aplicação no Ensino, no FUNDEB, na Saúde, no repasse de recursos à Câmara Municipal, bem como dos limites legais de Gastos com Pessoal e de endividamento (Dívida consolidada líquida e Operações de crédito).
2. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis em percentual ínfimo, art. 43 da Lei n. 4.320/64. Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. Baixa materialidade.
3. Despesas excedentes aos créditos concedidos do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Senador Firmino, art. 59 da Lei n. 4.320/64. A irregularidade poderá ser apurada em ação de fiscalização própria.
4. Recomendações quanto à Lei Orçamentária Anual, à divergência de apuração de recursos de superávit financeiro entre demonstrativos do SICOM e ao balanço orçamentário.
5. Emite-se parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da LC n. 102/2008 c/c o art. 86, I, do Regimento Interno.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e da Nota de Transcrição, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. William Fernandes Mussi, Prefeito Municipal de Senador Firmino, no exercício de 2023, nos termos do disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 86, I, do Regimento Interno, e com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis representaram o percentual

ínfimo de 0,03% da despesa fixada, com as recomendações constantes na fundamentação;

- II)** determinar, cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de março de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)



NOTA DE TRANSCRIÇÃO
PRIMEIRA CÂMARA – 18/3/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Senador Firmino, referente ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Sr. William Fernandes Mussi, Prefeito Municipal à época.

Em exame inicial, à Peça n. 15, a unidade técnica informou que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei n. 4.320/64. Entretanto, afastou o apontamento, pois não foram empenhadas as respectivas despesas sem recursos, não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária.

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

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, à Peça n. 19, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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

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

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

2.1 Itens Regulares

Verifica-se que a unidade técnica, à Peça n. 15, não apontou irregularidades nos presentes autos, quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal (artigo 42 da Lei n. 4.320/64);
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei n. 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$50.366.346,60 e empenhadas despesas no montante de R\$42.435.729,36;
- não foram detectadas alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, atendendo ao disposto na Consulta n. 932.477/2014 deste Tribunal;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 6,07% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB no exercício (art. 25 da Lei n. 14.113/2020), pois restou apenas o percentual de 0,19% a ser utilizado no primeiro quadrimestre do exercício subsequente;

- aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB no exercício com a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (art. 212, XI, da CR/88 c/c art. 26 da Lei n. 14.113/2020), pois foi aplicado o percentual de 98,29% da receita base de cálculo, superior ao mínimo exigido;
- aplicação do índice constitucional relativo ao ensino (art. 212 da CR/88), que correspondeu ao percentual de 32,19% da receita base de cálculo;
- não foram apurados valores a serem aplicados no ensino decorrentes de complementação da Emenda Constitucional n. 119/2022 nos exercícios de 2022 e/ou 2023;
- aplicação do índice constitucional relativo à saúde (art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/2012), que correspondeu ao percentual de 26,44% da receita base de cálculo;
- 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 50,52%, de 48,15% e de 2,37% da receita base de cálculo;
- limite percentual da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 3º, II, da Resolução do Senado Federal n. 40/2001);
- limite percentual das Operações de Crédito em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 7º, I, da Resolução do Senado Federal n. 43/2001), tendo sido aplicado o percentual de 0,35% da receita;
- o relatório de controle interno foi conclusivo pela regularidade das contas e abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 04/2017.

2.2 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 1.536, de 8/11/2022, anexada à Peça n. 12, estimou a receita e fixou a despesa em igual valor de R\$42.485.570,00, e autorizou, no art. 5º, I, a abertura de créditos adicionais suplementares até o percentual de 30% (trinta por cento) do valor total das despesas fixadas, com utilização da anulação parcial e/ou total das dotações previstas.

Ainda, os incisos II e III do art. 5º da LOA autorizaram a abertura de créditos suplementares até os limites do superávit financeiro do exercício anterior e do excesso de arrecadação apurado.

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

Por outro lado, um bom planejamento orçamentário não se limita apenas ao percentual de abertura de créditos suplementares, ele se inicia pela previsão da receita. Tendo em vista que ela é limitada e, por isso mesmo, é o parâmetro para a fixação da despesa, deve ser orçada com bastante critério, adotando como base a arrecadação dos três últimos exercícios (art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da Lei Complementar n. 101/2000 - LRF), sem olvidar da realidade econômica do país.

Segundo dados extraídos do SICOM/2023, constatou-se arrecadação deficitária, a saber:

RECEITA ORÇADA x RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA	Receita Arrecadada	Arrecadação Deficitária
2023	R\$42.485.570,00	R\$39.334.716,52	R\$3.150.853,48
DESPESAS x RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Executada	Déficit Orçamentário
2023	R\$39.334.716,52	R\$42.435.729,36	R\$3.101.012,84

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar n. 101/2000, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, [...]

[...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] (Grifos nossos).

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado¹, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

Com efeito, **o planejamento é uma atividade constante, ininterrupta**, perene, que fundamenta, **precede** e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar sempre presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação. [...]

A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, “já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades”.

Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. (Grifos nossos).

Por fim, recomenda-se ao Executivo Municipal que ao elaborar o projeto da LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, deverá fazê-lo o mais próximo da realidade de sua municipalidade, com o intuito de se evitar limite excessivo para abertura de créditos suplementares e, no que diz respeito à previsão da receita, recomenda-se que sejam observadas as disposições do art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da LRF.

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

Em exame inicial, às fls. 14 a 17 da Peça n. 15, item 2.3.1, a unidade técnica apontou que o município abriu créditos adicionais sem recursos disponíveis do superávit financeiro, no valor de **RS12.278,70**; na Fonte 500.000 - Recursos não vinculados de Impostos, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC n. 101/2000.

Entretanto, afastou o apontamento, pois não foram empenhadas despesas sem recursos disponíveis, não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária.

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

De fato, nota-se que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis do superávit financeiro, especificamente na Fonte 500.000, no montante de **R\$12.278,70**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000, o que representa **0,03%** da despesa fixada no valor de R\$42.485.570,00.

Entretanto, entende-se que esta Corte de Contas deve examinar o caso em concreto sob o enfoque dos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, cuja aplicabilidade pelos Tribunais de Contas encontra respaldo em normas consagradas de auditoria governamental, aplicáveis ao controle externo, nos termos da NAG 4401.1.4, constante do Manual de Normas de Auditoria Governamental².

O princípio da insignificância, largamente utilizado no direito penal, deve ser entendido no direito administrativo como um elemento de mitigação que atinge a tipicidade do ato praticado pelo agente público.

Nessa esteira, o Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, deve proceder a um exame das circunstâncias para a aferição da conduta, frente à reprovabilidade do comportamento e à lesividade ao bem protegido, baseando-se, ainda, no princípio da precaução, cujo fundamento direto é a razoabilidade, a proporcionalidade e a finalidade dos atos praticados pelos agentes políticos.

Nesse viés, o comportamento do agente, ao abrir créditos adicionais sem recursos disponíveis em percentual ínfimo, não pode ser entendido como relevante a ponto de macular toda a gestão anual e resultar na rejeição de suas contas, tornando-o destinatário da norma insculpida na alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC n. 64/90, com redação dada pela Lei Complementar n. 135/2010, que estabelece, *in verbis*:

Art. 1º São **inelegíveis**:

I - para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição. (Vide Lei Complementar nº 184, de 2021)

(Grifos nossos).

Assim, no que tange à irregularidade em análise é de reconhecer sua imaterialidade, **pois os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis, no valor de R\$12.278,70, representam o percentual ínfimo de 0,03% da despesa fixada no valor de R\$42.485.570,00.**

Nessa esteira, não é demais acrescentar que a aprovação de contas do chefe do Executivo no bojo do exame das contas de governo não elide a responsabilidade do gestor, no exame das contas de gestão na esfera administrativa e nas esferas penal e cível.

² Normas de Auditoria Governamental Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro. Disponível em: http://www.controlepublico.org.br/files/Proposta-de-Anteprojeto-NAGs_24-11.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

Noutro giro, ressalta-se que a unidade técnica informou, em suas considerações, no item 2.3.2, à fl. 16 e 17 da Peça n. 15, a ocorrência de divergências entre o superávit financeiro informado no quadro do Balanço Patrimonial do SICOM/DCASP e o apurado nas remessas de acompanhamentos mensais SICOM/AM, nas Fontes 500.000 - Recursos não vinculados de Impostos; 501.000 - Outros Recursos não Vinculados; 540.000 - Transferências do FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos; 542.000 - Transferências do FUNDEB - Complementação da União - VAAT; 550.000 - Transferência do Salário-Educação; 552.000 - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); 600.000 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde; 604.000 - Transferências provenientes do Governo Federal destinadas ao vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias; 621.000 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Estadual; 660.000 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS; 704.000 - Transferências da União Referentes a Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais; 718.000 - Auxílio Financeiro - Outorga Crédito Tributário ICMS - Art. 5º; Inciso V; EC n. 123/2022; 755.000 - Recursos de Alienação de Bens/Ativos - Administração Direta.

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

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

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

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

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

2.4 Despesa Excedente ao Limite dos Créditos Concedidos – Art. 59 da Lei n. 4.320/64

A unidade técnica, no exame inicial, à fl. 17 da Peça n. 15, apontou que o total das despesas empenhadas (R\$42.435.729,36) não excedeu o total dos créditos concedidos (R\$50.366.346,60), entretanto, ao verificar analiticamente os créditos orçamentários por fonte de recursos, conforme relatório do SICOM/2023 - Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário - à Peça n. 13, constatou a realização de despesas excedentes no valor de **R\$2.113,13**, contrariando o art. 59 da Lei n. 4.320/64 e inciso II do art. 167 da CR/88.

Desse modo, constata-se que o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Senador Firmino empenhou despesas além do limite dos créditos concedidos, no montante de **R\$2.113,13**, que representa o percentual ínfimo de **0,10%** da despesa total fixada para essa entidade de R\$2.185.570,00, conforme Lei Orçamentária n. 1.536/2022, em descumprimento ao art. 167, II, da CR/88 e ao art. 59 da Lei n. 4.320/64.

Entretanto, anuindo com a unidade técnica, deixa-se de considerar a irregularidade deste item nos presentes autos, ressaltando que o apontamento poderá ser apurado em ação de fiscalização própria por parte desta Corte de Contas.

2.5 Balanço Orçamentário

A unidade técnica confrontou as informações do Balanço Orçamentário enviadas via SICOM, por meio dos Módulos Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, Instrumento de Planejamento - IP e Acompanhamento Mensal – AM, quanto à previsão inicial e arrecadação de receitas e a fixação e execução das despesas.

Quanto ao comparativo das receitas, às fls. 40 a 42 da Peça n. 15, a unidade técnica apurou divergências entre os valores apresentados no Balanço Orçamentário pelo Módulo SICOM/DCASP e pelos Módulos SICOM/IP e/ou AM, concluindo que não houve conformidade no envio das informações sobre as receitas municipais entre os módulos citados. Assim, fez recomendações.

Quanto ao comparativo das despesas, às fls. 43 a 45 da Peça n. 15, a unidade técnica verificou que não houve divergências entre os valores apresentados no Balanço Orçamentário pelo Módulo SICOM/DCASP e pelos Módulos SICOM/IP e/ou AM, concluindo que houve compatibilidade no envio das informações sobre as despesas municipais entre os módulos citados.

Ressalta-se que as informações enviadas por meio do SICOM devem retratar fielmente os dados contábeis municipais, reproduzindo a realidade dos fatos, conforme disposto no art. 6º da Instrução Normativa n. 04/2017.

As informações apresentadas no Balanço Orçamentário, bem como nos demais demonstrativos contábeis, devem estar em conformidade em todos os módulos do SICOM, preservando a confiabilidade dos dados e a sua utilização pelos usuários.

Assim, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao atual gestor e ao responsável pela Contabilidade, caso ainda persistam as inconsistências, que: a) realizem a devida conciliação contábil dos saldos da receita apresentados no Balanço Orçamentário e promovam os ajustes necessários nos demonstrativos contábeis; b) observem as orientações constantes da legislação aplicável, em específico, a Lei n. 4.320/64, a LRF, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e os atos normativos expedidos por esta Corte de Contas e demais órgãos competentes.

III – CONCLUSÃO

Com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis representaram o percentual ínfimo de 0,03% da despesa fixada, e com fundamento no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 86, I, do Regimento Interno, voto pela emissão de **parecer prévio pela aprovação das contas** prestadas pelo Sr. William Fernandes Mussi, Chefe do Poder Executivo do Município de Senador Firmino, relativas ao exercício financeiro de 2023, com as recomendações constantes na fundamentação.

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

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOTINHO PATRUS:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURDORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

* * * * *

jc/dds



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS