

Processo: 1072366
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Jurisdição: Município de Senhora dos Remédios
Exercício: 2018
Responsável: Sônia Maria Coelho Milagres
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER

SEGUNDA CÂMARA – 13/2/2020

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

1. 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.
2. Aplica-se os princípios da razoabilidade e da insignificância em relação à abertura de créditos sem recursos disponíveis, quando o valor do crédito adicional empenhado corresponde a menos de 1% do total da despesa empenhada.
3. A edição de decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis contraria o disposto no art. 8º, parágrafo único, e art. 50, I, da Lei Complementar 101/2000, estando em desacordo com o entendimento do Tribunal exarado na Consulta 932477.
4. Compete aos gestores adotar providências para viabilizar cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade das Notas Taquigráficas, diante das razões expostas na proposta de voto do Relator, em emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade da Sra. Sônia Maria Coelho Milagres, Prefeita Municipal de Senhora dos Remédios, exercício de 2018, nos termos do art. 45, I, da Lei Orgânica e do art. 240, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor deste parecer.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Terrão, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à Sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de fevereiro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

VICTOR MEYER
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 13/2/2020

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade da senhora Sônia Maria Coelho Milagres, chefe do Poder Executivo do Município de Senhora dos Remédios, relativas ao exercício financeiro de 2018, que tramita neste Tribunal de forma eletrônica, nos termos da Resolução 16/2017, Instrução Normativa 04/2017 e Ordem de Serviço Conjunta 01/2019.

A unidade técnica, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, concluiu pela aprovação das contas, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar 102/2008, não ensejando, pois, abertura de vista ao responsável.

O Ministério Público de Contas opinou pela aprovação das contas, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar 102/2008.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A análise da prestação de contas foi realizada com base nos dados enviados pelo jurisdicionado por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios - SICOM, observando o disposto na Instrução Normativa 04/2017 e na Ordem de Serviço Conjunta 01/2019.

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.

A unidade técnica destacou que foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos no valor de R\$ 345.246,07 contrariando o disposto no artigo 43 da Lei 4320/1964 c/c parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000.

Ressaltou, ainda, que R\$ 21.115,32 foram empenhados sem recursos disponíveis conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", valor este considerado como irregular.

Entretanto, diante da baixa materialidade, risco e relevância dos valores apurados, o órgão técnico afastou o apontamento, pois a despesa empenhada sem recursos (limitado ao valor empenhado) de R\$ 21.115,32 representou 0,10% da despesa fixada no exercício, no montante de R\$ 19.920.191,00.

De fato, a irregularidade ocorreu uma vez que 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, falha essa que poderia ensejar a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas em razão do descumprimento dos comandos constitucionais e legais.

Contudo, a jurisprudência do Tribunal tem sido no sentido de analisar, em casos semelhantes, somente o valor dos créditos empenhados, restringindo a irregularidade a esse valor, conforme considerado nos autos 1047088 e 1007875.

Em razão desse entendimento jurisprudencial foi previsto expressamente no § 7º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2019 que, para aferição do cumprimento do art. 43 da Lei 4320/1964, deverá ser observada “a efetiva realização da despesa”.

No caso concreto dos autos, consoante destacado pela unidade técnica, dos R\$ 345.246,07 abertos sem recursos disponíveis, apenas R\$ 21.115,32 foram empenhados.

Considerando a jurisprudência dominante deste Tribunal, entendo que a irregularidade deve ser analisada sob a ótica dos princípios da razoabilidade e da insignificância, consoante já deliberados nas consultas 958679 e 848031.

Nesse contexto, com base nos critérios de materialidade e relevância, depreende-se que a irregularidade referente aos créditos empenhados sem recursos no valor de R\$ 21.115,32 é irrelevante, pois corresponde a 0,11% da despesa empenhada (R\$ 19.920.191,00).

No caso em exame, verifica-se que, por meio da Lei Orçamentária Anual – LOA, foi autorizado o percentual de 30% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares.

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.

In casu, verifica-se que o valor dos créditos suplementares abertos foi de R\$ 5.969.856,04, o que corresponde a 29,97% da despesa fixada (R\$ 19.920.191,00), abaixo, portanto, dos 30% inicialmente autorizados, que corresponderiam a R\$ 5.976.057,30.

Assim, recomenda-se à Administração Municipal o aprimoramento do 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.1.2 – Do Controle por fonte

De acordo com a unidade técnica, foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis (peça 3), não atendendo à Consulta 932477, na qual o Tribunal firmou o entendimento acerca da impossibilidade de abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas.

Segundo a unidade técnica, excetuam-se da regra acima os recursos das fontes abaixo que podem ser compensadas entre si:

- i.* 118/218 e 119/219 poderão ter anulação e acréscimo entre si, desde que obedecida à provisão do mínimo de 60% para custeio do pessoal do magistério, conforme art. 22, da Lei Federal 11.494/2007;
- ii.* 101/201 e 102/202 poderão ter anulação e suplementação entre si das dotações, porque a origem do recurso é a mesma, incluídas as fontes 100 e 200, quando originada de impostos;
- iii.* 148/248, 149/249, 150/250, 151/251 e 152/252, Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde, nos termos da Portaria Ministério da Saúde 3992/2017.

A obrigatoriedade do controle por fonte deriva de lei, especificamente do parágrafo único do art. 8º e do inciso I do art. 50, ambos da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade

Fiscal – e objetiva tornar viável o adequado controle da disponibilidade de caixa, mediante a individualização do registro e do controle da origem e respectiva destinação dos recursos públicos, em especial, os vinculados.

A prática adotada se mostra correta, razão pela qual recomenda-se ao gestor que prossiga observando os termos da Consulta 932477, que veda a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, de modo a permitir o adequado acompanhamento da origem e da destinação dos recursos públicos, em atenção ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 **5,11%** da receita base de cálculo.

II.2.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Foi aplicado o percentual de **27,66%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecendo ao mínimo de **25%** exigido no art. 212 da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Instrução Normativa 05/2012.

Em consonância com o estudo técnico, recomenda-se que as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino sejam empenhadas e pagas utilizando somente as fontes de receitas 101/201 e que a movimentação dos recursos correspondentes seja feita em conta corrente bancária específica, com a sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte, conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011, bem como ao que estabelece o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa 13/2008.

II.2.3 – Ações e Serviços Públicos de Saúde

Foi aplicado o percentual de **27,91%** da receita base de cálculo nas ações e Serviços Públicos de Saúde, obedecendo ao mínimo de **15%** exigido pelo art. 198, § 2º, III, da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Lei Complementar 141/2012 e na Instrução Normativa 05/2012.

Em consonância com o estudo técnico, recomenda-se que as despesas com gastos nas ações e serviços públicos de saúde sejam empenhadas e pagas utilizando somente as fontes de receitas 102/202 e que a movimentação dos recursos correspondentes seja feita em conta corrente bancária específica, com a sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte, conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na Instrução Normativa 15/2011, de forma a atender o disposto na Lei Federal 8080/1990, na Lei Complementar 141/2012 c/c o art. 2º, §§ 1º e 2º e art. 8º, da Instrução Normativa 19/2008.

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 **54,11%** 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 **50,58%** 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 **3,53%** da receita corrente líquida.

II.3 – Relatório de Controle Interno

De acordo com a unidade técnica, o relatório do Controle Interno, opinou pela regularidade das contas, bem como abordou 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 04/2017.

Ressalta-se que o parecer faz parte do escopo de análise contido na Instrução Normativa 04/2017 e na Ordem de Serviço Conjunta 01/2019.

Desta feita, tendo em vista o cumprimento de todos os itens mencionados, verifica-se que o escopo da Ordem de Serviço Conjunta 01/2019 foi cumprido.

II.4 – PNE - Plano Nacional de Educação

No que se refere ao item I do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2019, a universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade até o exercício de 2016, ação prevista na Meta 1 do PNE, a unidade técnica apurou que o Município não cumpriu integralmente a meta estabelecida para o exercício de 2016, tendo alcançado o percentual de **52,29%** da meta fixada até o exercício 2018, deixando, portanto, de atender o disposto na Lei 13.005/2014.

Já no que tange ao item II do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2019, em que o município deve ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, **50,00%** (cinquenta por cento) das crianças até 3 (três) anos de idade, até 2024, a unidade técnica ressaltou que de acordo com o Questionário do IEGM não houve informação pela Prefeitura Municipal em relação a esse item.

O item III do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2019, por sua vez, prevê a análise da observância do piso salarial nacional dos profissionais da educação básica pública, consoante estabelecido na Meta 18 do PNE. Neste ponto, a unidade técnica informou que Município **não observa** o piso salarial profissional para a pré-escola e os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) previsto na Lei 11.738/2008, e atualizado para o exercício de 2018, pela Portaria MEC 1.595, de 2017, não cumprindo, portanto, o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

Ressalta-se que não há no estudo técnico informações acerca da remuneração dos profissionais da educação básica pública que prestam serviços nas creches municipais.

Recomenda-se ao chefe do Executivo e ao responsável pelo setor de contabilidade que fiquem atentos ao preenchimento dos dados, evitando o encaminhamento de informações incompletas, a fim de que não seja prejudicada a análise das informações por este Tribunal de Contas.

Recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o cumprimento das Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação - PNE.

II.5 – Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

Conforme destacado pela unidade técnica, o Tribunal de Contas tem incluído no parecer prévio sobre as contas dos prefeitos municipais o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal que tem por objetivo avaliar os meios empregados pelo governo municipal para alcançar, de forma abrangente, a efetividade da gestão do município em 7 (sete) grandes dimensões: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação.

De acordo com o estudo técnico, o Município apresentou evolução do IEGM em relação ao exercício anterior, uma vez que passou da nota C+ (em fase de adequação), apurado em 2017, para a nota B (efetiva), em razão das adequações promovidas em 2018, conforme demonstrado abaixo:

Exercício	2015	2016	2017	2018
Resultado Final	C+	C	C	B

Nesse contexto é o caso de se recomendar ao município que continue reavaliando as políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de melhores índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas, de modo que as ações de governo correspondam às demandas da sociedade.

III – CONCLUSÃO

Em virtude do exposto, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente com fulcro na Instrução Normativa 04/2017, proponho a **aprovação das contas** da senhora **Sônia Maria Coelho Milagres**, chefe do Poder Executivo do Município de **Senhora dos Remédios** no exercício de **2018**, nos termos do art. 45, I, da Lei Orgânica e do art. 240, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas.

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 ao gestor que observe o disposto no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50, ambos da Lei Complementar 101/2000, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes incompatíveis, em conformidade com o entendimento exarado na Consulta 932477.

Recomenda-se ao município que empenhe e pague as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino utilizando somente as fontes de receitas 101/201 e que utilize as fontes de receitas 102/202 para as despesas com as ações e serviços públicos de saúde, sendo que, em ambos os casos, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, com sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte, conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011, bem como ao que estabelece o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa 13/2008; e ainda de forma a atender o disposto na Lei Federal 8080/1990, na Lei Complementar 141/2012 c/c o art. 2º, §§ 1º e 2º e art. 8º, da Instrução Normativa 19/2008.

Recomenda-se ao município que preencha corretamente os dados relativos ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, bem como prossiga promovendo ações públicas para o atingimento das metas do PNE no prazo determinado na Lei e que continue reavaliando as políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de melhores índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

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.

Ressalva-se que as presentes recomendações não impedem que a constatação de conduta reiterada nos próximos exercícios venha a influenciar a conclusão dos pareceres prévios a serem emitidos.

Recomenda-se que a documentação suporte que comprove a prestação de contas do exercício de 2018 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 SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho a proposta de voto do Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

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

* * * * *