

Processo: 1047288
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Passos
Exercício: 2017
Responsável: Carlos Renato Lima Reis
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER

SEGUNDA CÂMARA – 25/6/2020

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. 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.
2. Compete ao gestor a adequada utilização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal.
3. 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.
4. Compete aos gestores adotar providências para viabilizar cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE.
5. Recomenda-se ao município a reavaliação das políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de melhores índices de eficiência e efetividade nas dimensões de Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia.

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 expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas das contas anuais de responsabilidade do Sr. Carlos Renato Lima Reis, Prefeito Municipal de Passos, no exercício de 2017, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art.

240, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor deste parecer;

- 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) determinar, por fim, que promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, sejam arquivados os autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

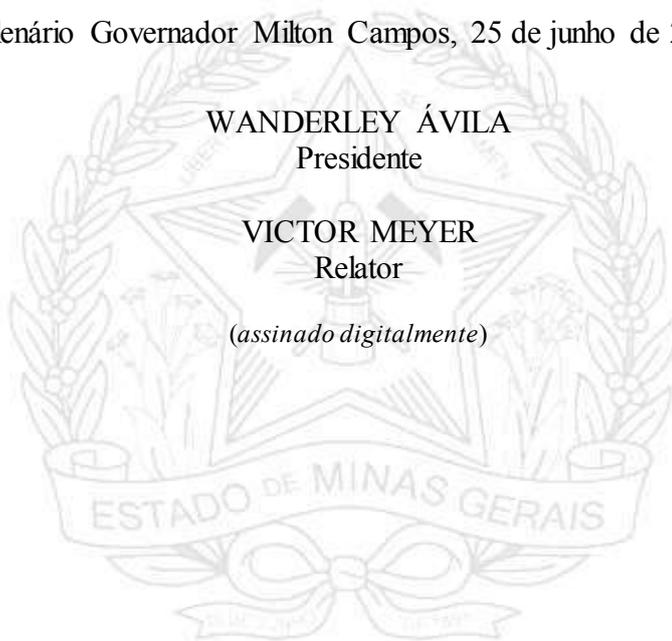
Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de junho de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

VICTOR MEYER
Relator

(assinado digitalmente)



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 25/6/2020**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade do senhor Carlos Renato Lima Reis, chefe do Poder Executivo do Município de Passos, relativas ao exercício financeiro de 2017, que tramita neste Tribunal de forma eletrônica, nos termos da Resolução 16/2017 e da Portaria 28/PRES./2018.

A unidade técnica, em virtude da irregularidade apontada à pág. 08 da peça 16, concluiu pela rejeição das contas em conformidade com o disposto no art. 45, III, da Lei Complementar 102/2008.

Regularmente citado (peças 19/20), o responsável se manifestou à peça 21.

Em sede de reexame (peças 22/24), a unidade técnica entendeu que as justificativas apresentadas pelo responsável sanaram o apontamento inicial, concluindo pela aprovação das contas, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar 102/2008.

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

Em 29/10/2018 o processo foi redistribuído a minha relatoria, nos termos do art. 128 do Regimento Interno (peça 02).

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 01/2018.

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.

Todavia, verificou-se que foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor total de R\$ 1.777.692,06, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei 4320/1964 c/c parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000 a saber:

- i)* R\$ 1.586.240,74, com base em excesso de arrecadação (págs.4/5 – peça 16), entretanto, não foram empenhadas despesas, conforme demonstrado na coluna "Despesa empenhada sem recursos", atendendo o disposto no artigo 43 da Lei 4320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000; e
- ii)* R\$ 191.451,32, com base em superávit financeiro (págs.6/8 – peça 16), sendo destacado pela unidade técnica que os créditos adicionais foram abertos nas “fontes de recursos 29 - Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) no valor de R\$ 136.446,31, fonte 50 - Transferências de Recursos

do SUS para Vigilância em Saúde no valor de R\$ 26.654,17 e fonte 57 - Multas de Trânsito no valor de R\$ 28.350,84. Entretanto não foram empenhadas despesas em sua totalidade sendo constatado saldo a empenhar no valor de R\$ 215.684,34 na fonte de recursos 29, R\$ 59.054,43 na fonte de recursos 50 e R\$ 28.493,15 na fonte de recursos 57, razão pela qual”, o órgão técnico não considerou irregular a abertura dos créditos adicionais com base na fonte de recursos "Superávit financeiro".

Com efeito, a jurisprudência do Tribunal tem sido no sentido de analisar, em casos semelhantes, o valor dos créditos empenhados, conforme considerado nos autos 1047088 e 1007875.

Dessa forma, acompanho o estudo técnico e proponho seja desconsiderada a irregularidade de abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 1.777.692,06, uma vez que não houve o empenho de despesas com base nesses créditos.

Além disso o órgão técnico, ao realizar o exame analítico dos créditos orçamentários, apurou que, embora o montante das despesas empenhadas não tenha superado o total dos créditos concedidos, foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, no valor de R\$316.801,58 (pág.08 – peça 16), contrariando ao disposto no art. 59 da Lei Federal 4320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

Após ser citado, o responsável, na peça 21, alegou em sua defesa que, ao verificar a documentação analisada pelo órgão técnico, constatou que a realização de despesa excedente em desacordo com a legislação supracitada se refere a movimentação orçamentária do Serviço Autônomo de água e Esgoto – SAAE, na dotação 03.01.17.512.0046.1002.449051. Aduziu ainda que:

Após análise minuciosa da execução orçamentária da dotação apontada pelos Técnicos do TCE-MG foi constatado que não foi enviado ao SICOM (Acompanhamento Mensal e Acompanhamento Mensal e Legislação de Caráter Financeiro) o Decreto nº 480 de 2 de outubro de 2017 que movimentaria a dotação em questão de forma aumentativa no montante de R\$ 2.500.000,00.

(...)

A Lei Autorizativa do crédito adicional aberto por meio do Decreto do Poder Executivo nº 480/2017 é a Lei nº 3.247 de 26 de dezembro de 2016 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2017) que será enviada em anexo a essa Defesa para comprovação da legalidade.

Procedemos à correção de tais informações no SICOM – Acompanhamento Mensal e Legislação de Caráter Financeiro do mês de outubro de 2017 quando da concessão de autorização de reenvio por parte do Tribunal conforme definido no “Ofício nº 4679/2019 - SEC/2ª Câmara” para posterior verificação da análise Técnica do TCEMG (...).

Para certificação do cumprimento do artigo 59 da Lei Federal 4.320/1964 e sua comprovação documental, foram encaminhadas cópias da lei autorizativa (Lei 3.247 - LOA 2017), do decreto de abertura publicado pelo Poder Executivo (Decreto 480/2017) e do Demonstrativo da Composição da Despesa Autorizada Consolidado, referente ao exercício de 2017.

Em sede de reexame (pág. 08 - peça 22), a unidade técnica informou que, conforme argumentos da defesa e cópia do Decreto 480/2017, foi possível verificar que o montante das despesas empenhadas não superaram o total dos créditos concedidos, motivo pelo qual retificou a informação inicial considerando sanada a irregularidade apontada.

Diante do exposto, a unidade técnica, considerou sanada a irregularidade, entendimento este que acompanho em virtude dos esclarecimentos prestados pelo defendente e da substituição dos dados encaminhados através do SICOM.

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\$ 38.051.719,37, o que corresponde a aproximadamente 16,30% da despesa fixada (R\$ 233.381.414,55), abaixo, portanto, dos 30% inicialmente autorizados, que corresponderiam a R\$ 70.014.424,37.

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.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual, não autorize suplementação de dotações em percentuais acima de 30%.

II.1.2 – Das Realocações Orçamentárias

A Ordem de Serviço Conjunta 01/2018 inovou ao incluir no escopo de análise das prestações de contas dos chefes do Poder Executivo Municipal o exame da utilização das realocações orçamentárias previstas no inciso VI do art. 167 da Constituição da República, observados os entendimentos do Tribunal exarados na Consulta 958027.

Importante registrar que a Constituição Federal de 1988 estabelece que a utilização das realocações orçamentárias, cujas espécies são os remanejamentos, as transposições e as transferências, depende de prévia autorização legislativa.

Em relação a essa questão, sobleva destacar trecho do acórdão do Pedido de Reexame 858972, de relatoria do Conselheiro-Substituto Licurgo Mourão, em que o relator elucida, de forma sucinta, que “os remanejamentos mudam a classificação institucional, alterando a mesma alocação de recursos de um órgão para outro. As transposições alteram os programas de trabalho dentro do mesmo órgão. E, por fim, as transferências alteram as categorias econômicas de despesas dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho”.

Consoante entendimento do Tribunal, os remanejamentos, as transposições e as transferências poderão ser autorizados por lei ordinária uma vez que a norma constitucional não exige lei específica.

Todavia, conforme ressaltado na mencionada Consulta, esta autorização legislativa não pode estar prevista na Lei Orçamentária Anual – LOA, pois a LOA, em respeito ao princípio da exclusividade expresso no art. 165, § 8º, da Constituição Federal de 1988, não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, “não se incluindo na proibição autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

Destaca-se que há uma grande diferença entre os créditos adicionais e as realocações orçamentárias. Destarte, consoante ensinamento de J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa

Reis, citado por José de Ribamar Caldas Furtado¹, “há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários. No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é a necessidade da existência de recursos; para as demais alterações, é a reprogramação por repriorização das ações o motivo que indicará como se materializarão.”

Nesse sentido, na Consulta 958027, o Tribunal esclarece que “as alterações orçamentárias realizadas dentro de mesmo órgão e mesma categoria de programação evidenciam a abertura de créditos adicionais (alterações quantitativas), enquanto que as alterações de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra tratam de remanejamentos, transposições e transferências (alterações qualitativas).”

No caso em exame, conforme estudo da unidade técnica, não ficou evidenciada, na execução orçamentária, a ocorrência de realocação de recursos orçamentários.

II.1.3 – Do Controle por fonte

De acordo com a unidade técnica, foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis (peça 15), 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.

Ainda, 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;

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.

Nesse contexto, 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, abstenendo-se de promover a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes incompatíveis, em conformidade com o entendimento exarado na Consulta 932477.

II.2 – Dos Limites e Índices Constitucionais e Legais

II.2.1 – Repasse à Câmara

¹ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais *versus* transposição, remanejamento ou transferência de recursos. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nº 1 - 1975 - Brasília, Seção de Documentação, 2006. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500398.pdf>>.

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 **5,18%** da receita base de cálculo.

II.2.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Foi aplicado o percentual de **25,99%** 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.

II.2.3 – Ações e Serviços Públicos de Saúde

Foi aplicado o percentual de **23,58%** 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 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 **47,78%** 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 **45,79%** da receita corrente.

O Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **1,99%** 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, 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 04/2017.

Ressalta-se, que o parecer completo e conclusivo 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 que todos itens exigidos pela Instrução Normativa 04/2017 foram atendidos, 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. 3º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2018, a universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade até o ano de 2016, ação prevista na Meta 1 do PNE, a unidade técnica apurou que o Município cumpriu **97,94%** da meta para o exercício de 2016, deixando de atender o disposto na Lei 13.005/2014.

Já no que tange ao item II do art. 3º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2018, referente à oferta em creches para crianças de 0 a 3 anos, ação também prevista na Meta 1 do PNE a unidade técnica apurou que o Município cumpriu, até o exercício de 2017, o percentual de **23,12%** da meta, devendo atingir no mínimo **50%** até 2024, conforme disposto na Lei 13.005/2014.

O item III do art. 3º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2018, 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 o Município **não observa** o piso salarial profissional previsto na Lei 11.738/2008, e atualizado para o

exercício de 2017, pela Portaria MEC 31, de 2017, não cumprindo, portanto, o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

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

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais agrega ao parecer prévio sobre as contas do Prefeito municipal o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal que tem por objetivo avaliar os meios empregados pelo governo municipal para se 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.

As notas seguem os critérios apresentados abaixo, ressaltando-se que o Município apresentou IEGM C - baixo nível de adequação.

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 50,0%

Recomenda-se ao município a reavaliação das políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de melhores índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

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** do senhor **Carlos Renato Lima Reis**, chefe do Poder Executivo do Município de **Passos** no exercício de **2017**, 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 Poder Legislativo que, ao apreciar e votar projeto de Lei Orçamentária Anual ou projeto de lei de alteração da LOA, não autorize suplementação de dotações em percentuais iguais ou superiores a 30%.

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 prossiga promovendo ações públicas para o atingimento das metas do PNE no prazo determinado na Lei e que reavalie 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 comprova 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 GILBERTO DINIZ:

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 MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

dds/