Processo:	**1015328**
Natureza:	**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL**
Procedência:	Prefeitura Municipal de Martins Soares
Exercício:	2016
Responsável:	Ademir José Conrado de Oliveira
Procuradores:	Leosaviano Ribeiro Almeida, CPF 015.049.986-85; Carlos Roberto da Silva,CRC/MG 064897; Emerson Luiz Barnabé, CRC/MG 075373; Rafael Estanislau Barbosa, CPF 117.046.266-92; Marcello Emerick Pechara, CPF 128.952.636-20; Danilo Gaiozo Machado, CPF 084.678.966-39; Aéliton Matos, OAB/MG 176.397; Tiago Tavares Silva, OAB/MG 165.050, Izabella Sabatini Sampaio Rocha, OAB/MG 192.969, Thaís Viviane Ferreira, OAB/MG 193.245, Francine Nunes Arantes, OAB/MG 139.527; Tadeu Augusto Carazza Vallim, OAB/MG 159.501 e Edilane Cristina Rosa da Silva, OAB/MG 153.540; Luiz Henrique de Oliveira Almeida, OAB/MG 174.292.
MPTC:	Sara Meinberg
RELATOR:	CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 29/4/2021

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

1. A previsão de desoneração na Lei Orçamentária Anual, apesar de se caracterizar como a concessão de créditos ilimitados, não é suficiente para justificar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do chefe do Poder Executivo Municipal.

2. A abertura de créditos adicionais sem cobertura legal contraria o disposto no art. 42 da Lei 4320/1964 e, por si só, enseja a rejeição das contas.

3. 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.

4. O Controle Interno deve observar a Instrução Normativa 04/2017, especialmente quanto à emissão de parecer conclusivo sobre as contas do chefe do Poder Executivo Municipal, consoante previsto no § 3º do art. 42 da Lei Orgânica.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas anuais de responsabilidade do senhor Ademir José Conrado de Oliveira, chefe do Poder Executivo do Município de Martins Soares no exercício de 2016, em razão da abertura de créditos especiais no valor de R$ 301.000,00 sem cobertura legal, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei Federal 4320/1964, nos termos do art. 45, III, da Lei Orgânica e do art. 240, III, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2415278

II) destacar que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio pela sua rejeição, 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:

a) 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 orçamentário pela utilização de altos percentuais de suplementação;

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

IV) recomendar ao Poder Legislativo que:

a) ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual ou o projeto de lei de alteração da LOA, não autorize a suplementação de dotações em percentuais iguais ou superiores a 30%;

b) evite a aprovação de dispositivos de desoneração da Lei Orçamentária Anual, a fim de que o orçamento aprovado represente o mais fielmente a realidade orçamentária do município.

V) recomendar ao Controle Interno que:

a) os relatórios dos próximos exercícios sejam conclusivos, haja vista a competência constitucional de fiscalização contábil, financeira e orçamentária atribuída aos órgãos de controle interno, bem como o dever de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

b) acompanhe efetivamente 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;

VI) ressaltar 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;

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

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de abril de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(*assinado digitalmente*)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2415278

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 29/4/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade do senhor Ademir José Conrado de Oliveira, chefe do Poder Executivo do Município de Martins Soares, relativas ao exercício financeiro de 2016, que tramita neste Tribunal de forma eletrônica, nos termos da Instrução Normativa 04/2016 e Ordem de Serviço 01/2017.

Inicialmente o processo foi distribuído à relatoria da conselheira Adriene Andrade (fl. 01 – peça 26).

A unidade técnica, em virtude das irregularidades resumidas à fl. 20 (peça 12), concluiu pela rejeição das contas em conformidade com o disposto no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal.

Regularmente citado à fl. 48 (peça 26), o responsável se manifestou às fls. 53/70 (peça 26).

Em sede de reexame, a unidade técnica analisou a defesa apresentada e concluiu pela aprovação das contas (peça 16).

O Ministério Público de Contas opinou, no mesmo sentido, pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com recomendações (peça 17).

Após ser redistribuído ao conselheiro substituto Hamilton Coelho, e em seguida ao conselheiro Durval Ângelo (fls. 101/102 – peça 26), o processo foi redistribuído ao conselheiro substituto Victor Meyer, que o incluiu na pauta da sessão do dia 28/03/2019, para ser apreciado pela Segunda Câmara (fls. 103/104 – peça 26).

Todavia, diante da apresentação, em 27/03/2019, de nova documentação pelo Município de Martins Soares, representado pelo então prefeito Fernando Almeida de Andrade, o relator retirou o processo de pauta para examinar melhor a matéria trazida a seu conhecimento naquela oportunidade.

Por meio da referida documentação, a qual se encontra juntada às fls. 106/117 da peça 26, o município questionou a regularidade da abertura de crédito especial, por meio do Decreto 30/2015 fundamentado na Lei Municipal 728/2015, no importe de R$ 301.000,00 para construção de calçamento de ruas e avenidas.

Também aduziu que a redação da Lei Municipal 743/2016 (Lei Orçamentária Anual) autorizou a abertura de créditos suplementares ao orçamento de 2016 no percentual de 15% para reforço de dotação, mas não especificou os valores ou a finalidade de aplicação dos créditos adicionais.

O município, ainda, impugnou a publicação de dois decretos editados pelo senhor Ademir José Conrado de Oliveira, gestor responsável pela presente prestação de contas, que têm numeração igual. Segundo o município, há dois Decretos 09/2016, **publicados no mesmo dia (01/06/2016),** sendo que um prevê a abertura de crédito especial com fundamento na Lei Municipal 728/2015 para o orçamento de 2015 no valor de R$ 301.000,00 e o outro dispõe sobre a abertura de crédito suplementar com fundamento na Lei Municipal 743/2016 para o orçamento de 2016 no valor de R$ 301.000,00.

Ao final, o município, alegando que houve falsificação de documento, requereu a realização de inspeção *in loco* e a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2415278

Em 03/04/2019, foi protocolizada nova petição pelo município, a qual encontra-se acostada às fls. 122/134 da peça 26, em que são ratificadas as alegações da petição anterior e é requerida a juntada de documentos que, em tese, corroborariam com as alegações apresentadas.

Em 08/04/2019 foi encaminhado o ofício 25/2019/NI 593- 2019/GABSM pela Procuradora do Ministério Público de Contas, Sara Meinberg, que informou ter tido ciência de possíveis irregularidades na substituição de dados do Sicom, relacionadas ao cancelamento dos empenhos realizados em novembro e dezembro de 2016, que impactariam na emissão do parecer prévio desta prestação de contas (fl. 135 – peça 26).

Dentre os documentos que acompanham o citado ofício está o despacho 46/2016 da Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Elke Andrade Soares de Moura, no qual informou que recebeu documentação noticiando, de forma anônima, eventuais irregularidades envolvendo a prestação de contas do exercício de 2016 (fl. 136 – peça 26).

A Procuradora Sara Meinberg ressaltou em seu ofício que, com base no relatório da unidade técnica, emitiu parecer pela aprovação das contas e que, em função da citada documentação, seria necessária nova análise pela unidade técnica.

Em virtude dos fatos noticiados, o relator do processo determinou que os autos fossem encaminhados à Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais para análise de toda documentação, a fim de verificar se, diante dos novos elementos, seria necessária a alteração da conclusão do exame técnico anterior (peça 22).

A unidade técnica, após reexame de toda documentação acostada nos autos, concluiu que a irregularidade relativa à abertura de créditos especiais no valor de R$ 301.000,00 sem cobertura legal não foi sanada, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei Federal 4320/1964, motivo pelo qual se manifestou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 23).

Diante dos novos fatos trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas, foi determinada nova citação do responsável para a apresentação de defesa (peça 28), tendo o prazo transcorrido *in albis* (peças 29/32).

O Ministério Público de Contas opinou, então, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas com recomendações (peça 34).

Em 15/12/2020 o processo foi redistribuído a minha relatoria, nos termos do art. 130 do Regimento Interno.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, destaca-se que não houve inspeção no município de Martins Soares no exercício de 2016. A análise da prestação de contas foi realizada com base nos dados enviados pelo jurisdicionado via Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom, na Instrução Normativa 04/2016 e na Ordem de Serviço 01/2017.

Também impende ressaltar que a emissão deste parecer prévio não obsta que esta Corte de Contas, no bojo de sua função fiscalizadora, aprecie, em outra oportunidade, a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade de atos de gestão relativos ao exercício de 2016.

II. 1 – Da Execução Orçamentária

II.1.1 – Dos Créditos Adicionais

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2415278

No estudo inicial, a unidade técnica havia entendido que não foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis, obedecendo assim ao disposto no artigo 43 da Lei Federal 4320/1964 c/c parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000; bem como não foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, atendendo assim o disposto no art. 59 da Lei Federal 4320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

Todavia, segundo o estudo técnico, teriam sido abertos créditos suplementares e especiais sem cobertura legal no valor de R$ 301.000,00 (item 2.2 – fls. 02/03 - peça 26), contrariando o disposto no artigo 42 da Lei Federal 4320/1964.

O estudo técnico destacou que na Lei Municipal 728/2015 havia autorização para abertura de crédito especial no montante de R$ 801.000,00, o qual já havia sido integralmente aberto. Entretanto, em 2016, por meio do Decreto 9/2016, foram abertos créditos especiais, também com fundamento na Lei Municipal 728/2015, no valor de R$ 301.000,00, sem que houvesse saldo disponível que amparasse a abertura do mencionado crédito adicional (fl. 3 - peça 26).

Devidamente citado, o responsável apresentou defesa às fls. 53/70 da peça 26, tendo refutado o apontamento às fls. 59/60.

Segundo o defendente, houve um erro no preenchimento de dados no Sicom, sendo o Decreto 9/2016 referente à abertura de créditos suplementares autorizados pela Lei Municipal 743/2016. O defendente alegou que procedeu à retificação dos dados para que o arquivo AOC – Alterações Orçamentárias – Módulo Acompanhamento Mensal do Sicom fosse gerado corretamente.

Em sede de reexame, a unidade técnica entendeu que a irregularidade havia sido sanada (item 2.2 – fls. 87/88 - peça 26).

Posteriormente, conforme relatado, em 27/03/2019, o Município de Martins Soares, representado pelo prefeito da legislatura de 2017/2019, senhor Fernando Almeida de Andrade, questionou, às fls. 106/113 da peça 26, as autorizações para abertura de crédito adicional realizadas por meio das Leis Municipais 728/2015 e 743/2016, bem como a abertura dos créditos especiais por meio dos Decretos 30/2015 e 9/2016.

Após a juntada de nova petição apresentada pelo município, às fls. 122/134 da peça 26, ratificando as alegações da petição anterior e requerendo a juntada de documentos, e da juntada da manifestação do Ministério Púbico de Contas, às fls. 135/144 da mesma peça, em que o *Parquet* de Contas entendeu pela necessidade de nova análise técnica, os autos retornaram ao órgão técnico para exame, o qual concluiu pela manutenção da irregularidade, relativa a abertura de créditos especiais no montante de R$ 301.000,00 sem cobertura legal, por contrariar o disposto no art. 42 da Lei nº Lei Federal 4320/64 (fls. 147v./148 - peça 26), *in verbis*:

> O defendente enviou a este Tribunal de Contas por meio do Sicom 02 (duas) versões do Decreto nº 09, de 01/06/2016, fls. 151/152; na primeira, com envio datado de 09/11/2016, consta a **abertura de crédito especial** ao orçamento de 2015 em favor da dotação 02.06.15.451.0001.1.033 – CONSTRUÇÃO DE CALÇAMENTO DE RUAS E AVENIDAS – 449051 – OBRAS E INSTALAÇÕES – Fonte 100, no valor de R$301.000,00, vinculado à Lei Municipal nº 728/2015; na segunda, com envio datado de 01/02/2018, consta a abertura de crédito suplementar ao orçamento de 2016, em favor da dotação 02.06.15.451.0001.1.006 – CONSTRUÇÃO AMPLIAÇÃO REFORMA DE VIAS PUBLICAS – 449051 – OBRAS E INSTALAÇÕES – Fonte 100, no valor de R$301.000,00, vinculado a Lei Municipal nº 743/2016, fls. 70, a qual autorizou abertura de créditos suplementares no percentual de 15% ao orçamento de 2016.
>
> Por ocasião da apresentação da defesa, o gestor responsável procedeu à substituição de dados do módulo Acompanhamento Mensal do Sicom, introduzindo as alterações na execução orçamentária de conformidade com a segunda versão do Decreto nº 09/2006,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2415278

> inclusive na despesa empenhada, liquidada e paga conforme Movimentação do Empenho Estimativo nº 1737, no montante de R$251.921,16, às fls. 153/154.
>
> Por outro lado, o peticionário apresentou cópia da Nota de Subempenho nº SE 01737 001, no valor de R$127.325,16, fls. 123/128, demonstrando que a despesa foi classificada e executada na dotação 02.06.15.451.0001.1.033 – CONSTRUÇÃO DE CALÇAMENTO DE RUAS E AVENIDAS – 449051 – OBRAS E INSTALAÇÕES – FONTE 100 – Recursos Ordinários, conforme primeira versão do Decreto nº 00009/2016 encaminhada a este Tribunal de Contas.
>
> Neste ponto, esta Unidade Técnica entende por não acatar as alegações do defendente no que diz respeito ao erro material, quando do encaminhamento das informações referentes ao Decreto nº 09/2016, por refletirem a verdadeira execução orçamentária e, ainda, o alegado equívoco na digitação dos dados no sistema informatizado de contabilidade quando do registro/lançamento do Decreto nº 00009/2016.
>
> Neste caso, considera-se como correta a primeira versão do Decreto nº 00009/2016, pois esta registra a alteração efetivamente promovida na execução orçamentária pela Administração Municipal à época. Infere-se que a segunda versão do Decreto equivale à sua reedição para atender as justificativas do defendente perante este Tribunal de Contas por ocasião da apresentação da defesa.
>
> A republicação ou edição de um Decreto em exercícios seguintes (neste caso em 2018 com a defesa apresentada) para tratar de matéria orçamentária do exercício de 2016, promovendo alterações, está em desacordo com o art. 45 da Lei Federal 4320/64, uma vez que o referido artigo estabelece que os créditos adicionais terão sua vigência adstrita ao exercício financeiro em que foram abertos, o que não foi observado. Neste ponto, as alterações do defendente não podem ser acatadas.
>
> Face ao exposto, mantém-se a irregularidade apontada às fls. 02v/03 e 11v, relativa a abertura de créditos especiais no montante de R$301.000,00 sem cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº Lei Federal 4320/64.

Ante o exposto, acompanho o estudo técnico e considero irregular a abertura de créditos especiais sem cobertura legal no valor de R$ 301.000,00, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei Federal 4320/1964.

Quanto ao ofício nº 25/2019/NI593-2019/GABSM encaminhado pelo Ministério Público de Contas, referente a Notícia de Irregularidade nº 593/2019, em que foram relatadas possíveis irregularidades na substituição de dados do Sicom que impactariam na emissão do parecer prévio da prestação de contas do município, a unidade técnica informou que o denunciante anônimo alegou que no relatório "Justificativas de Cancelamento e Anulações", extraído do Sicom 2016, foi realizado o cancelamento de Restos a Pagar no montante de R$ 198.907,23 com a justificativa de empenho em duplicidade, o que não teria ocorrido, sendo que os empenhos cancelados supostamente se referiam a folhas de pagamento de funcionários relativas a 2014 e 2015, as quais foram questionados judicialmente.

Após análise das notas de empenho e das despesas constantes no relatório "Justificativas de Cancelamento e Anulações", bem como dos restos a pagar correlatos, a unidade técnica concluiu que esses valores não impactaram na análise dos índices de ensino, saúde e gastos com pessoal nas prestações de contas dos exercícios de 2013 a 2016. Ressaltou, inclusive, que, no ano de 2016, a Administração Municipal não se utilizou do montante dos restos a pagar cancelados para a formação de superávit financeiro como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais no exercício (fls. 148/149 – peça 26).

O órgão técnico destacou a impossibilidade de cancelamento dos restos a pagar processados, porquanto já passaram pela fase de liquidação da despesa, na qual é verificado o direito líquido e certo do credor, tendo ressalvado os casos de prescrição em favor da fazenda pública e/ou erro na inscrição.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2415278

Por fim, considerando inexistirem na documentação enviada ao Tribunal informações suficientes que permitam apurar a irregularidade apontada, bem como diante da irrelevância dos valores dos restos a pagar de exercícios anteriores cancelados em 2016 e o fato de que esses valores não impactaram no escopo desta prestação de contas, a unidade técnica concluiu pelo não prosseguimento do feito.

Nesse contexto, entendo prejudicado o exame da suposta irregularidade nos presentes autos.

Ainda no que tange à execução orçamentária, no caso em exame, verifica-se que, por meio da Lei Orçamentária Anual – LOA, foi autorizado o percentual de 15% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares, o qual foi majorado para 30% por meio da Lei Municipal 743/2016.

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$ 3.009.747,06, o que corresponde a aproximadamente 14,94% da despesa fixada (R$ 20.144.476,16), abaixo dos 30% autorizados, que corresponderiam a R$ 6.043.342,84.

Além disso, cumpre destacar que o art. 5º da Lei Orçamentária Anual (fls. 13/14 – peça 26) prevê a não oneração do percentual de suplementação em algumas situações, vejamos:

> Art. 5º - O limite autorizado no art. 4º não será onerado quando o crédito suplementar destinar-se a:
> I - atender a insuficiência das 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;
> II - atender o pagamento de despesas decorrentes de precatórios e requisições de pequeno valor;
> III - atender o pagamento dos serviços da dívida pública;
> IV - atender as despesas financiadas com recursos de convênios e demais recursos vinculados;
> V - atender as despesas financiadas com recursos de operações de crédito.

Entendo que a permissão de suplementações em prol de determinadas matérias, que não oneram o percentual fixado, viola o disposto no art. 7º, I da Lei Federal 4.320/1964.

Não obstante, observo que, em situações semelhantes, conforme os precedentes dos processos 848031 e 912706, julgados na 14ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara do dia 18/05/2017 e 18ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara do dia 26/06/2018, respectivamente, o Tribunal não tem responsabilizado o gestor por essa prática, razão pela qual, em respeito aos princípios da isonomia e da segurança jurídica, considero não ser o caso de rejeição das contas ou da sua aprovação com ressalvas, mas de ser expedida recomendação para que seja evitada a reiteração da ocorrência.

Nesse contexto, recomenda-se ao chefe do Poder Executivo que elimine a prática de suplementações excessivas e desonerações para determinadas áreas na elaboração das Leis Orçamentárias Anuais futuras, a fim de tornar o orçamento mais transparente e nos limites das leis, principalmente em respeito ao art. 7º, I da Lei Federal 4.320/1964.

Recomenda-se, também, ao Poder Legislativo que evite a aprovação de dispositivos tais, tendo em vista a vedação de concessão de créditos ilimitados, devendo a autorização para abertura de créditos suplementares na Lei Orçamentária Anual determinar limite percentual máximo sobre a receita orçada municipal.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2415278

Ressalta-se que, embora o Poder Executivo não tenha empenhado despesas além do limite dos créditos autorizados, atendendo o disposto no art. 59 da Lei 4.320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição Federal de 1988 c/c parágrafo único do art. 8° da Lei Complementar 101/2000, constatou-se, no relatório técnico inicial (fl. 04 – peça 26), que foram empenhadas pelo Poder Legislativo despesas que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados, não atendendo a legislação citada, tendo o órgão técnico, naquela oportunidade, destacado que a irregularidade poderia ser apurada em ação de fiscalização própria do Tribunal.

Todavia, em reexame (fl. 89v – peça 26), o órgão técnico não abordou a matéria expressamente e, ao analisar o demonstrativo de "Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário" do Sicom, verificamos que não há mais a indicação dessa irregularidade, motivo pelo qual deixo de considerá-la e, consequentemente, deixo de propor a inclusão do município na matriz de risco do Tribunal.

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 **6,94%** da receita base de cálculo**.**

II.2.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Foi aplicado o percentual de **27,34%** 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

A unidade técnica, no exame inicial, concluiu que foi aplicado o percentual de **14,89%** da receita base de cálculo nas ações e Serviços Públicos de Saúde, não tendo sido atingido, portanto, o mínimo de **15%** exigido pelo art. 198, § 2º, III, da Constituição Federal de 1988, contrariando o disposto na Lei Complementar nº 141/2012 e na Instrução Normativa 05/2012 (peça 26 – fl. 7v).

Devidamente citado, o responsável apresentou defesa às fls. 53/70 da peça 26, tendo às fls. 54/58 refutado o apontamento.

Segundo o defendente, pelo fato de a contabilidade pública ser regida pelo regime de competência, estabelecendo o art. 35 da Lei Federal 4320/1964, expressamente, que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, em regra, os restos a pagar relativos às ações e serviços públicos de saúde empenhados até o dia 31/12/2015, a princípio, pertenceriam ao exercício de 2015.

Todavia, em 2015, o município não possuía disponibilidade financeira suficiente para pagamento de todas as despesas empenhadas naquele exercício, tendo que inscreveu em restos a pagar na fonte de recursos 102 (receitas de impostos e de transferências de impostos vinculados à saúde do exercício corrente) o montante de R$ 458.633,83.

Esclareceu que, naquele ano, a disponibilidade de caixa apurada na mesma fonte 102 foi de apenas R$ 1.319,68 e, portanto, somente esse valor inscrito em restos a pagar foi considerado na apuração dos gastos com saúde no exercício de 2015.

Para corroborar suas alegações o defendente anexou o demonstrativo de gastos nas ações e serviços públicos de saúde referente ao exercício de 2015 (fl. 61 – peça 26), em que consta o saldo de

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2415278

disponibilidade de caixa no valor de R$ 1.319,68 e os restos a pagar inscritos sem disponibilidade de caixa no montante de R$ 457.314,15.

Pelo demonstrativo acostado às fls. 62/67 da peça 26, o responsável apresentou todos os empenhos realizados na fonte 102 no exercício de 2015, sendo R$ 456.763,09 processados e não processados liquidados em exercícios anteriores e R$ 1.870,74 não processados.

O responsável arguiu que, nos termos da Consulta 932736, "em algum exercício financeiro, as despesas, desde que efetivamente pagas, devem ser consideradas no cômputo dos gastos com as ações e serviços públicos de saúde" (fl. 56 – peça 26) e, com base nisso, defendeu que o recurso foi efetivamente gasto e deve ser considerado em algum exercício financeiro.

A unidade técnica às fls. 91v/92 confirmou que, no seu estudo inicial, somente foram consideradas as despesas empenhadas e efetivamente pagas no exercício de 2016 por meio das fontes 102/202, em atendimento ao disposto na Instrução Normativa 5/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011.

Informou que, para o exercício de 2016, foram consideradas as despesas pagas por meio das fontes 100/200, desde que os recursos tenham tido origem nas receitas base de cálculo informadas no demonstrativo da aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.

Assim, a unidade técnica, em sede de reexame (item 5 – fls. 90/92 – peça 26), confirmou que, no exercício de 2015, houve gastos com saúde registrados em restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira que foram quitados em 2016.

Explicou que, do total dos restos a pagar no valor de R$ 458.633,83, procedeu-se à exclusão dos empenhos 1170, no valor de R$ 30.502,62, e 2759, no valor de R$ 3.200,00, por se tratarem de pagamentos referentes a convênio PLATB.

Desta forma, depois de efetuada a exclusão acima e considerando o cancelamento de R$ 41.525,68, apurou o montante de R$ 383.405,53 de restos a pagar do exercício de 2015 pagos em 2016 com a fonte 102, conforme demonstrado abaixo:

Restos a pagar inscritos em 2015 sem disponibilidade de caixa	458.633,83
Empenho 1170	(30.502,62)
Empenho 2759	(3.200,00)
Cancelamentos realizados no exercício de 2015	(41.525,68)
TOTAL (restos a pagar de 2015 pagos em 2016)	**383.405,53**

Com isso, a unidade técnica concluiu que o foi aplicado o percentual de **17,95%** da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde (fl. 91).

Portanto, diante dos elementos trazidos pelo responsável e os novos cálculos feitos pela unidade técnica, acolho as alegações da defesa e, com base no estudo técnico, considero sanada a irregularidade apontada, tendo em vista a aplicação do percentual de **17,95%** da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde, tendo sido observado, portanto, o art. 198, § 2º, III, da Constituição Federal de 1988, 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 **49,70%** 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 **45,74%** da receita corrente líquida.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2415278

O Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **3,96%** da receita corrente líquida.

II.3 – Relatório de Controle Interno

De acordo com a unidade técnica, o relatório do Controle Interno, apesar de não conclusivo, 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 04/2016.

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 02/2019.

A jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que este apontamento, por si só, não gera a rejeição das contas, haja vista que até o exercício de 2015 o Controle Interno não compunha o escopo de análise da prestação de contas anual dos municípios, mas os relatórios dos anos seguintes devem ser aprimorados.

Neste sentido, destaca-se decisão proferida nos autos da Prestação de Contas do Executivo Municipal 1012765, na primeira sessão ordinária da Segunda Câmara de 2018:

> Assim, considerando tratar-se do primeiro exercício em que se realiza tal verificação e, ainda, que, conforme informado pelo Órgão Técnico, embora o Parecer emitido pelo Controle Interno sobre as contas de 2016 não tenha sido conclusivo, o relatório apresentado abordou todos os itens exigidos por este Tribunal, razão pela qual desconsidero o apontamento.

Recomenda-se, no entanto, que o relatório dos próximos exercícios seja conclusivo, haja vista a competência constitucional de fiscalização contábil, financeira e orçamentária atribuída aos órgãos de controle interno, bem como o dever de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

III – CONCLUSÃO

Em virtude do exposto, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente com fulcro na Instrução Normativa 04/2017, proponho **a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas** do senhor **Ademir José Conrado de Oliveira,** chefe do Poder Executivo do Município de **Martins Soares** no exercício de **2016**, em razão da abertura de créditos suplementares no valor de R$ 301.000,00 sem cobertura legal contrariando o disposto no artigo 42 da Lei Federal 4320/1964, nos termos do art. 45, III, da Lei Orgânica e do art. 240, III, 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 pela utilização de altos percentuais de suplementação.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual ou o projeto de lei de alteração da LOA, não autorize a suplementação de dotações em percentuais iguais ou superiores a 30%.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2415278

Recomenda-se ao Poder Legislativo que evite a aprovação de dispositivos de desoneração da Lei Orçamentária Anual, a fim de que o orçamento aprovado represente o mais fielmente a realidade orçamentária do município.

Recomenda-se ao Controle Interno que os relatórios dos próximos exercícios sejam conclusivos, haja vista a competência constitucional de fiscalização contábil, financeira e orçamentária atribuída aos órgãos de controle interno, bem como o dever de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

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

Ressalta-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;

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

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

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 A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

* * * * *

dds

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2415278