

Processo: 1047531
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Uruana de Minas
Exercício: 2017
Responsável: Ronaldo Ferreira de Moraes
MPTC: Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

PRIMEIRA CÂMARA – 4/5/2021

PROCESSO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. CRÉDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL. PERCENTUAL AUTORIZADO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA VINCULADO À RECEITA ESTIMADA. IMPOSSIBILIDADE DE INCLUSÃO DAS DEDUÇÕES DECORRENTES DA CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEB. IRREGULARIDADE. ABERTURA DE CRÉDITOS POR SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR SEM RECURSOS DISPONÍVEIS NA FONTE ESPECÍFICA. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INSIGNIFICÂNCIA E DA RAZOABILIDADE. REGULARIDADE. REALOCAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. REALIZAÇÃO DE DESPESAS EXCEDENTES PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESPONSABILIDADE DO CHEFE DO PODER LEGISLATIVO. MATRIZ DE RISCO. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO. DESPESAS COM PESSOAL. CUMPRIMENTO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. LEI FEDERAL N. 13.005, DE 2014. NÃO CUMPRIMENTO DAS METAS 1 E 18. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM). PARECER PRÉVIO. REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES.

1. A abertura e execução de créditos suplementares sem cobertura legal, contrariando as disposições do art. 42 da Lei n. 4.320, de 1964, e do inciso V do art. 167 da Constituição da República, enseja a emissão de parecer prévio pela rejeição de contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo municipal.
2. A vinculação da autorização para a abertura de créditos suplementares a percentual incidente sobre a receita estimada na LOA se refere à receita líquida apurada após a dedução da contribuição do FUNDEB, uma vez que o recurso retido nos termos da legislação pertinente retorna ao Município na forma de transferência corrente, a qual compõe a receita prevista para fazer lastro às despesas fixadas, obedecendo ao princípio do equilíbrio orçamentário.
3. A abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, em desacordo com as disposições do art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964, representa 0,38% do total da despesa empenhada no exercício financeiro, o que permite a aplicação dos princípios da insignificância e da razoabilidade.
4. A realização de despesa excedente apurada na execução do orçamento da Câmara Municipal é de responsabilidade do chefe do Poder Legislativo.
5. O plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual devem ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com

as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), com o intuito de viabilizar a sua plena execução.

6. Além de manter rígido monitoramento e acompanhamento das metas que tinham cumprimento obrigatório para o exercício financeiro de 2016, é necessária atuação contínua e permanente da Administração para atingir também as demais metas do PNE, ainda que com prazos de atendimento até 2024.

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 das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Sr. Ronaldo Ferreira de Moraes, Prefeito do Município de Uruana de Minas, no exercício financeiro de 2017, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, e do inciso III do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008, tendo em vista a abertura e execução de créditos suplementares sem a obrigatória autorização legal prévia, no valor de R\$713.856,09, contrariando as disposições do inciso V do art. 167 da Constituição da República e do art. 42 da Lei n. 4.320, de 1964, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor deste parecer;
- II) registrar que a emissão de parecer prévio pelo Tribunal não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mesmo exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia;
- III) determinar a intimação do prefeito responsável do inteiro teor desta deliberação também por via postal, nos termos do inciso II do § 1º do art. 166 da citada Resolução n. 12, de 2008
- IV) determinar, por fim, que cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, sejam os autos encaminhados diretamente ao arquivo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Durval Ângelo.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de maio de 2021.

GILBERTO DINIZ

Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 4/5/2021**

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Prefeito do Município de Uruana de Minas, relativa ao exercício financeiro de 2017, que tramita neste Tribunal de forma eletrônica, por força da Resolução n. 16, de 2017, e da Portaria n. 28/PRES./2018.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao responsável, Sr. Ronaldo Ferreira de Moraes, que se manifestou por meio das petições e respectivos anexos protocolizados eletronicamente em 18/09/2019. Após realizar o exame da defesa, concluiu a Unidade Técnica pela aplicação do disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com recomendações.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Os autos foram examinados à luz da Instrução Normativa n. 4, de 29/11/2017, e da Ordem de Serviço Conjunta n. 01, de 2018.

Da Execução Orçamentária

Dos Créditos Suplementares Abertos Sem Cobertura Legal

No exame inicial, a Unidade Técnica apontou que foram abertos créditos suplementares no valor de R\$713.856,09, sem cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320, de 1964.

Consoante o exame técnico, e de acordo com as informações consignadas no SICOM, foram abertos créditos dessa natureza no total de R\$5.915.327,49, ao passo que a Lei Orçamentária Anual - LOA autorizou o limite de R\$5.201.471,40, equivalentes a 30% da Receita Prevista (R\$17.338.238,00), redundando, assim, no apontamento de irregularidade.

Na defesa apresentada, o responsável argumentou que o limite de 30% adotado na Lei Orçamentária tem como referência “a receita estimada no orçamento” (artigo 4º, inciso II), sem a dedução das parcelas do FUNDEB (R\$2.364.000,00), pelo que, no seu entendimento, a base de cálculo seria de R\$19.702.238,00, resultando em créditos autorizados até o montante de R\$5.910.671,40, suficientes para acobertar os créditos abertos no exercício, que teriam sido de R\$5.616.786,44, e não de R\$5.915.327,49 como informado no estudo técnico.

Alegou que o Tribunal de Contas, ao revogar a Súmula n. 102, fixou entendimento de que a contribuição para o FUNDEB pressupõe anterior ingresso de receita nos cofres públicos, ou seja, a existência de prévia arrecadação por parte dos Municípios, sendo o valor da contribuição retido na fonte pela União e pelos Estados apenas por questão de praticidade.

Assinalou que, antes de verter qualquer contribuição para o FUNDEB (embora isso seja feito de forma automática por questão de praticidade), tais recursos fatalmente ingressaram nos cofres municipais, seja a título de receita tributária (IPTU), seja a título de transferências constitucionais (ICMS ou FPM), sendo essa a orientação majoritária que foi adotada pelo

TCEMG desde a Consulta n. 837.614. E ressaltou que esse é o entendimento sufragado por esta Corte no que tange à base de cálculo do limite de gastos com os repasses ao Poder Legislativo definidos pelo artigo 29-A da Constituição da República.

Concluiu, dessa forma, que, embora por questão de mero registro contábil se deduza das receitas correntes o valor repassado pelo Município para formação do FUNDEB, tais transferências pressupõem o ingresso da receita nos cofres municipais, de tal modo que o valor dos créditos adicionais deve ser tomado pela integralidade da receita estimada, sem a dedução contábil relacionada à contribuição do FUNDEB.

Por fim, asseverou que os valores dos créditos orçamentários efetivamente abertos diferem do apontado pelo órgão técnico, visto que teriam sido abertos R\$5.616.786,44 de créditos adicionais suplementares, dos quais R\$4.593.531,49 utilizaram como fonte de recursos a anulação de dotações; R\$586.820,18 o superávit financeiro e R\$436.434,77 o excesso de arrecadação, salientando, para tanto, que os dados de remessa alusivos aos créditos adicionais foram retificados no SICOM, bem como foram encaminhadas, na oportunidade, as cópias dos respectivos decretos.

Após a análise dos argumentos aduzidos, a Unidade Técnica, considerando que foram enviados os decretos de abertura de créditos adicionais em formato PDF e constatada a correspondência das informações com os registros feitos nos relatórios do SICOM, acatou as alterações contidas nas novas remessas de dados no que tange aos créditos orçamentários e adicionais com reflexos na execução orçamentária da despesa.

Assim, o valor das alterações orçamentárias inicialmente apurado pelo montante de R\$5.915.865,90 (arquivo digital n. 1916745 – peça 5) foi retificado para R\$5.616.786,44 (arquivo digital n. 212619 – peça 358), enquanto o da despesa empenhada, de R\$15.737.340,37, passou a ser de R\$15.737.200,85.

No tocante à verificação do limite legal para a abertura de créditos suplementares, a Unidade Técnica reportou-se à Lei n. 488, de 2016 (arquivo n. 1916743 – peça 3) – Lei Orçamentária Anual (LOA) – para demonstrar que no art. 1º consta, textualmente, que *"O Orçamento do Município de Uruana de Minas (MG) para o exercício de 2017, estima a Receita e fixa a Despesa em R\$17.338.238,00 (dezesete milhões, trezentos e trinta e oito mil e duzentos e trinta e oito reais)"*, e que o inciso II do art. 4º autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 30% (trinta por cento) da receita estimada no orçamento, utilizando as fontes de recursos, nos termos do art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964.

Destacou que, ao se considerar o limite definido no mencionado dispositivo legal em relação à receita bruta estimada no orçamento para 2017, de R\$19.702.238,00, ou seja, sem excluir as deduções destinadas ao FUNDEB, da ordem de R\$2.364.000,00, apura-se o valor autorizado para suplementações de R\$5.910.671,40, conforme alegado na defesa.

Pontuou que é procedente a alegação do responsável de que a contribuição municipal feita ao FUNDEB, custeada com recursos próprios, integra a base de cálculo para o repasse de recursos à Câmara Municipal, previsto no art. 29-A da CR/88, haja vista o entendimento manifestado na Consulta n. 837.614, de 2011 (ratificado na Decisão Normativa n. 006, de 2012, aprovada pelo Pleno na Sessão de 26/9/2012), tendo sido suspensa, conseqüentemente, a eficácia do Enunciado de Súmula n. 102.

Contudo, tendo como base os normativos acerca da apuração e registro da receita orçamentária, especificamente os arts. 2º, 3º e 35 da Lei n. 4.320, de 1964, e o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem assim o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), ponderou que as deduções da receita constituem valores que não são

passíveis de alocação em despesas pelo ente público arrecadador, pelo que se presume não ficar configurada desconformidade com o princípio do orçamento bruto.

Nesse sentido, amparou-se nas orientações explicitadas na Introdução da Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentário, do MCASP (página 32), nos seguintes termos:

[...] a previsão da receita dimensiona a capacidade governamental em autorizar a despesa, entendendo a receita orçamentária como o mecanismo de financiamento do Estado, sendo considerada também a decorrente de operações de crédito. [...]

O conhecimento dos aspectos relacionados à receita e à despesa no âmbito do setor público, principalmente diante da Lei de Responsabilidade Fiscal, é de suma importância, pois contribui para a transparência das contas públicas e para o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos usuários, especialmente por intermédio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Citou, ainda, o subitem 3.5.1. Previsão, Parte I do MCASP (página 56), cujo conteúdo explicita que:

[...]

A previsão implica planejar e estimar a arrecadação das receitas orçamentárias que constarão na proposta orçamentária. Isso deverá ser realizado em conformidade com as normas técnicas e legais correlatas e, em especial, com as disposições constantes na LRF.

[...]

A previsão de receitas é a etapa que antecede à fixação do montante de despesas que irão constar nas leis de orçamento, além de ser base para se estimar as necessidades de financiamento do governo.

Colacionou, também, as disposições do subitem 3.6.1. Deduções da Receita Orçamentária, da Parte I, do MCASP (página 58), em que está preconizado que *“O critério geral utilizado para registro da receita orçamentária é o do ingresso de disponibilidades”*, podendo, porém, no âmbito da administração pública, ser utilizada a dedução de receita orçamentária em diversas situações, de modo a evidenciar o fluxo de recursos da receita orçamentária bruta até a líquida, em função de suas operações econômicas e sociais.

Destarte, não obstante as alegações do responsável, entendeu a Unidade Técnica que o limite de 30% para suplementações autorizado no inciso II do art. 4º da LOA para o exercício financeiro de 2017 incide sobre a receita prevista de R\$17.338.238,00 (art. 1º), o que corresponde a R\$5.201.471,40, razão pela qual manteve o apontamento inicial, com o valor dos créditos abertos sem cobertura legal alterado de R\$713.856,09 para R\$414.776,63.

Pois bem. Para o deslinde da questão, importante ponderar que a receita estimada do Município é considerada como a previsão inicial orçamentária dos recursos a serem arrecadados pelo ente federativo e que oferecerão lastro às despesas fixadas, de forma que a Administração Pública mantenha sua estrutura e ofereça bens e serviços à sociedade, como hospitais, escolas, iluminação, saneamento, entre outros, devendo, para tanto, obedecer, sobretudo, ao princípio do equilíbrio orçamentário.

Nessa visão, a contribuição ao FUNDEB compreende recursos que, em um primeiro momento, não são diretamente arrecadados pelos cofres municipais e, ao serem automaticamente transferidos para o Fundo, são registrados como dedução da receita de origem. No entanto, em um segundo momento, os recursos, após adotados os critérios de rateio definidos na legislação, retornam aos Municípios e a respectiva arrecadação passa a compor a estimativa de receitas de

transferências correntes de recursos, os quais serão aplicados exclusivamente em despesas afetas à manutenção e desenvolvimento do ensino, também delineadas na legislação pertinente.

In casu, verifico que, na composição da receita estimada no orçamento do Município para o exercício financeiro de 2017, de R\$17.338.238,00, há a dedução da contribuição do FUNDEB, de R\$2.364.000,00, como afirmado pelo defendente. No entanto, em contrapartida, há o acréscimo decorrente da previsão de arrecadação de receitas a título de Transferências de Recursos do citado Fundo, no valor de R\$2.619,800,00, conforme demonstrativo da “Receita Prevista” extraído do SICOM e anexado na oportunidade.

Assim, as informações ora expostas revelam que o Município estimou resultado líquido positivo ou ganho nas transferências do FUNDEB, uma vez que o valor retido (20% dos impostos e transferências constitucionais e legais estabelecidas em lei) é inferior à receita proveniente do próprio Fundo (apurado de acordo com o número de alunos matriculados).

Nesse contexto, não há falar em acrescer o valor da contribuição ao FUNDEB para apurar a receita estimada, pois representaria a duplicidade do registro de um único recurso que retornou aos cofres municipais por meio das transferências correntes multigovernamentais, devidamente consideradas na previsão das receitas a serem arrecadadas no exercício e que oferecerão lastro às despesas orçamentárias fixadas, desde que obedecida a destinação legal.

Certamente por isso que a própria Lei Orçamentária Anual estabeleceu de forma clara que a receita estimada para o exercício financeiro de 2017 era de R\$17.338.238,00, coerente com a informação apurada no estudo técnico.

Acrescento, por necessário, que o entendimento manifestado na Consulta n. 837.614, de 2011 (ratificado na Decisão Normativa n. 006, de 2012, aprovada pelo Pleno deste Tribunal na Sessão de 26/9/2012), que suspendeu a eficácia do Enunciado de Súmula n. 102, aborda, especificamente, a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal, se restringindo, assim, à apuração do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, em cumprimento às regras estabelecidas no art. 29-A da Constituição da República, não sendo passível de aplicação na análise ora empreendida, a qual aborda a totalidade da receita estimada do Município para fins orçamentários e de abertura de créditos suplementares.

Diante de todo o exposto, torna-se forçoso concluir que a receita estimada para fazer frente à despesa fixada no orçamento de Uruana de Minas, para o exercício financeiro de 2017, foi de R\$17.338.238,00. Em decorrência, o limite para a abertura de créditos adicionais estabelecido em 30% da receita estimada é de R\$5.201.471,40.

No tocante ao total de créditos efetivamente abertos, em que pese a Unidade Técnica ter acatado as cópias dos decretos de abertura de crédito adicional remetidos por ocasião da substituição de dados formalizada em 18/9/2019 pela defesa, pondero que tais decretos já eram remetidos mensalmente por meio do SICOM, à medida em que o jurisdicionado enviava as informações mensais relacionadas à execução orçamentária.

E a verificação dos arquivos em PDF, remetidos mediante o SICOM em 28/2/2018 e que, portanto, subsidiaram as informações até então disponibilizadas no referido sistema e serviram de base para o estudo técnico inicial da prestação de contas, permite constatar que, àquela data, os atos executivos apresentados eram condizentes com os dados inserido no SICOM, remetidos pelo jurisdicionado à época.

A título de exemplo, cito os Decretos n. 41, 57, 58 e 82, que, entre tantos outros alterados pelo defendente, apresentavam o registro inicial no SICOM de acordo com a cópia enviada em 28/2/2018, nos valores de R\$234.566,34, R\$417.977,74, R\$33.260,68 e R\$194.087,45,

respetivamente, conforme cópias ora anexadas, indicando créditos abertos de R\$879.892,21. No entanto, as novas informações apresentadas na substituição de dados formalizada em 12/9/2019 e as cópias dos decretos juntados eletronicamente aos autos em 18/9/2019 indicam os valores de R\$227.556,84, R\$412.461,45, R\$120,00 e R\$121.038,18, passando a totalizar R\$761.176,47.

Assim, nos exemplos indicados, as dotações retratadas nos decretos foram suprimidas ou reduzidas, resultando na diminuição dos créditos adicionais inicialmente abertos em R\$118.715,74. E as inúmeras alterações formalizadas nos demais decretos editados no exercício culminaram na redução total de créditos abertos inicialmente apurados de R\$5.915.327,49 para R\$5.616.786,44, valor este acatado como correto pela Unidade Técnica após o exame da defesa.

Contudo, fica evidente a reedição de decretos em data posterior à efetiva abertura dos créditos indicados sem qualquer justificativa ou esclarecimento, além de o procedimento contrariar as técnicas legislativas e contábeis pertinentes ao caso.

Importante salientar que a consolidação das informações relacionadas à Prestação de Contas Anual deve ocorrer até o encerramento do prazo para envio, qual seja 31/03 do exercício seguinte ao que se refere, e a tentativa de alterar os decretos que subsidiaram a informação inicial, a meu ver, com o intuito de regularizar o demonstrativo elaborado ao final do exercício financeiro, em decorrência das irregularidades apontadas no estudo técnico, fere as normas contábeis atinentes à escrituração contábil e retrata a manipulação de documento público de publicação obrigatória, *in casu*, os decretos de abertura de créditos suplementares, como comprovam as cópias distintas de um mesmo decreto, como os exemplos anexados aos autos.

Nessa linha, pondero que deve ser considerada na análise empreendida a informação correlata ao maior valor de créditos suplementares abertos, informados pelo prestador e que subsidiaram a análise inicial, os quais foram remetidos juntamente com cópias dos atos executivos até então editados, no montante de R\$5.915.327,49, valor este que, a propósito, foi retratado na execução orçamentária constante do SICOM àquela data.

No tocante à execução dos créditos identificados como irregulares, ressalto que o fato de o Município ter empenhado despesas no total de R\$15.737.310,37, valor esse inferior aos créditos orçamentários/suplementares autorizados de R\$18.522.314,77, por si só, não permite concluir terem sido observadas as disposições constitucionais e legais que tratam da matéria orçamentária, isso porque não seria razoável concluir que a administração municipal promovesse modificações tão expressivas no orçamento se não tivesse a intenção de utilizar os créditos abertos.

Maior importância deve ser conferida aos critérios qualitativos do orçamento inicialmente aprovado, ou seja, sua execução deve resultar no cumprimento das políticas públicas estabelecidas por meio de lei, especificamente a Lei Orçamentária Anual que reflete, em última instância, as ações de governo previamente estabelecidas para atingir os anseios da população, o que constitui fator primordial para serem aprovadas por seus representantes.

Por todo o exposto, considero irregular e de responsabilidade do prestador a abertura e execução de créditos suplementares sem a devida cobertura legal, no valor de R\$713.856,09, que representa 4,54% da despesa total empenhada (R\$15.737.310,37) com violação ao art. 42 da Lei n. 4.320, de 1964, e ao inciso V do art. 167 da Constituição da República.

Dos Créditos Abertos sem Recursos Disponíveis

CRÉDITOS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS, ORIUNDOS DO SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR

A Unidade Técnica apontou ainda que foram abertos créditos suplementares e especiais no valor de R\$60.083,25, sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964, c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os créditos irregularmente abertos estavam vinculados às fontes 200 - Recursos Ordinários (R\$31.380,29), 217 - Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública - COSIP (R\$187,81), 244 - Transferências de Recursos do FNDE referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (R\$64,36), 247 - Transferência do Salário Educação (R\$28.350,33) e 256 - Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS (R\$100,46).

Na defesa apresentada, o responsável não se manifestou sobre o apontamento.

Contudo, no relatório do reexame, a Unidade Técnica consignou que, em decorrência do envio de novas remessas de dados por meio do SICOM, foram formalizadas alterações em relação aos registros pertinentes à execução orçamentária do exercício de 2017, ficando evidenciada a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis do superávit financeiro do exercício anterior no valor de R\$362.946,61, pertinentes às fontes 200 - Recursos Ordinários (R\$337.509,79) e 218 - Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica (R\$25.436,82), contemplados nos Decretos n. 58, 161, 194, 211, 231, 263 e 277.

Diante disso, reportou aos valores retratados nos informativos do SICOM "Quadro do Superávit/Déficit Financeiro" - Balanço Patrimonial/DCASP e "Decretos de Alterações Orçamentárias" para apurar os recursos disponíveis nas fontes 200, 201 e 202, como também nas fontes 218 e 219, em confronto com os créditos adicionais abertos. E, tendo como base, o entendimento esposado na Consulta n. 932.477, de 2014, evidenciou que o somatório dos superávits informados nas fontes 200, 201 e 202 perfaz R\$512.434,14 e, nas fontes 218 e 219, R\$44.913,95, enquanto os créditos adicionais abertos somam R\$498.983,40 e R\$42.394,70, respectivamente.

Assim, não obstante a ausência de esclarecimentos por parte do responsável, considerando o disposto na citada Consulta, bem como o estabelecido na Ordem de Serviço Conjunta n. 01, de 2/5/2018, concluiu a Unidade Técnica que os créditos abertos utilizando recursos das fontes 200/201 e 218/219 (contemplados nos Decretos n. 58, 161, 194, 211, 231, 263 e 277) dispunham da contrapartida dos recursos disponíveis, não violando, portanto, o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964, c/c o § único do art. 8º da Lei Complementar n. 101, de 2000.

Em que pese a informação técnica, verifico que a substituição de informações formalizada pelo responsável consistiu na alteração de diversos decretos que acarretaram, sem a apresentação de justificativas, a redução do total de créditos abertos, como retratado na ocorrência afeta aos créditos abertos sem cobertura legal. E, para os créditos abertos por superávit financeiro, resultou na diminuição do total de créditos abertos inicialmente informados de R\$669.853,50 para R\$586.820,18.

Essa redução no total de créditos ocorreu especificamente nas fontes indicadas no estudo inicial como irregulares. Portanto, a fonte 200, que inicialmente apresentou créditos abertos de R\$539.449,73, passou a retratar o total de R\$494.618,70. Por sua vez, os créditos atrelados à fonte 244 foram reduzidos de R\$3.595,88 para R\$2.627,83. As demais fontes indicadas como irregulares no estudo inicial, quais sejam, 217, 247 e 256, tiveram os créditos abertos inicialmente de R\$37.001,27 reduzidos a zero.

Como resultado dessas alterações a irregularidade foi suprimida. No entanto, diante da ausência de qualquer comprovação dos motivos ensejadores das correções, além da existência de decretos de numeração idêntica com informações divergentes, considero não ser possível acatar as novas informações apresentadas.

Contudo, registro que o montante de créditos abertos sem recursos disponíveis apurados no estudo inicial (R\$60.083,25) não corresponde a 0,38% do total da despesa empenhada (R\$15.737.310,37) no exercício financeiro.

Dessa forma, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da insignificância, e na esteira de decisões precedentes do Tribunal em casos análogos, v.g. nos autos dos Processos n.s 886.887, 887.450 e 896.569, apreciados nas respectivas Sessões de 4/11/2014, 27/2/2014 e 26/3/2015, da Segunda Câmara, entendo que a falha é insusceptível de influenciar o conteúdo da informação e, conseqüentemente, macular toda a prestação de contas.

Da Realização de Despesa Excedente em Relação ao Crédito Autorizado

A Unidade Técnica consignou em seu relatório que não foram empenhadas despesas pelo Poder Executivo além do limite dos créditos autorizados, atendendo ao disposto no art. 59 da Lei n. 4.320, de 1964, e no inciso II do art. 167 da Constituição da República.

Por outro lado, constatou que o Poder Legislativo empenhou despesas que ultrapassaram o limite de créditos autorizados no valor de R\$16.326,22, conforme demonstrativo anexado (peça 7), sugerindo que a ocorrência seja apurada em ação de fiscalização própria.

Acorde com o entendimento técnico, considero que a execução das despesas afetas ao orçamento do Poder Legislativo é de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal.

E, considerando que o valor excedente corresponde a 2,05% da despesa total empenhada no exercício pelo Poder Legislativo (R\$794.984,78), consoante Comparativo da Despesa Fixada com a Executada extraído do SICOM, determino, *in casu*, que a ocorrência seja incluída na matriz de risco para planejamento de futuras ações de fiscalização no Município de Uruana de Minas, devendo, para tanto, ser comunicada a Diretoria de Controle Externo dos Municípios.

Determino, ainda, que o atual Chefe do Poder Legislativo seja cientificado acerca da ocorrência, para adoção das medidas necessárias ao adequado gerenciamento do saldo das dotações orçamentárias, de modo que a despesa seja executada estritamente dentro dos limites autorizados, com vistas a evitar a reincidência da irregularidade anotada.

Das Realocações e Alterações Orçamentárias

De forma inovadora, a análise das prestações de contas do exercício financeiro de 2017 contemplou as realocações dos recursos orçamentários formalizadas pelos prefeitos municipais, com vistas a verificar a correta utilização dos instrumentos definidos como remanejamentos, transposições e transferências, os quais devem ocorrer mediante prévia autorização legislativa, sendo incabível a previsão desses instrumentos na Lei Orçamentária Anual, em conformidade com a inteligência das disposições contidas no § 8º do art. 165 e no inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

In casu, o exame técnico retratou que o Município, em sua execução orçamentária, não utilizou os instrumentos previstos no inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

A informação técnica retratou, também, se os decretos de alterações orçamentárias formalizados no exercício financeiro resultaram na abertura de créditos adicionais com utilização de fontes de recursos incompatíveis, tendo em vista o entendimento do Tribunal

esposado na resposta à Consulta n. 932.477, em 19/11/2014, que versou sobre a abertura de créditos adicionais com utilização de recursos de fontes distintas, com exceção daquelas originadas do FUNDEB (118/218 e 119/219) e das aplicações constitucionais em Ensino e Saúde (101/201, 102/202), incluídas as fontes 100/200.

Desse estudo, concluiu a Unidade Técnica que o Município editou decretos de alterações orçamentárias com acréscimos (suplementação) e reduções (anulações) entre fontes incompatíveis, conforme relatório anexado eletronicamente.

Ressalto, por oportuno, que o controle orçamentário por fonte de recurso tem amparo nas normas estabelecidas na Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em especial no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50, com o objetivo de viabilizar o adequado controle da disponibilidade de caixa, mediante a individualização do registro e controle da origem e respectiva destinação dos recursos públicos, especialmente os vinculados.

Isso porque os recursos com destinação específica somente podem ser considerados como disponibilidade para as despesas afetas à sua própria finalidade. Para tanto, é essencial, no momento da abertura do crédito adicional, bem como do empenho e pagamento da despesa, que se promova a adequada identificação da fonte de recursos a ser utilizada, se livres ou vinculados, sendo esses últimos detalhados por tipo de vinculação (convênios, saúde, educação, entre outros).

Assim, a utilização equivocada de fonte de recursos vinculados para suportar os créditos abertos, decerto, decorreu da insuficiente compreensão das novas técnicas advindas das edições do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, o que requer aprimoramento constante por parte dos profissionais responsáveis por sua formalização.

Por todo o exposto, acolho o estudo técnico empreendido e recomendo ao atual Prefeito Municipal que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade atentar para as normas correlatas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso, incluída a anulação de dotações de fontes distintas, nos termos dispostos na resposta dada pelo Tribunal à Consulta n. 932.477, em 2014, com vistas a promover o adequado acompanhamento da origem e destinação dos recursos públicos, nos termos requeridos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de evitar a reincidência da falha anotada.

Dos Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do exame da Unidade Técnica, ressei que foram cumpridos:

- a) o limite de 7,00% definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (6,76%);
- a) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (49,30%, 3,70% e 53,00%), correspondentes aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente);
- b) os índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde (21,11%) e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (27,81%).

Registro, no entanto, que os percentuais apurados poderão sofrer alterações quando forem examinados os correspondentes atos de ordenamento de despesas, por meio das ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal de Contas na municipalidade.

Importante ressaltar que, conferindo critérios qualitativos à análise da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o estudo técnico apresentou a situação do

Município no que diz respeito ao cumprimento das metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação, instituído por meio da Lei Federal n. 13.005, de 2014, as quais tinham cumprimento obrigatório até o final do exercício financeiro de 2016.

De acordo com o exame técnico, o Município não cumpriu integralmente a meta 1 estabelecida no referido Plano, de universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade, porquanto apurado que houve cumprimento de 90,22% da referida meta. Consignou ainda o exame técnico que, no exercício de 2017, o Município alcançou o índice de 32,53%, no tocante à oferta em creches para crianças de até 3 (três) anos, percentual esse que deve ser de no mínimo 50% até 2024, conforme disposto na mencionada lei.

Quanto à meta 18, constatou-se que o Município não observou o piso salarial profissional nacional previsto na Lei Federal n. 11.738, de 2008, e atualizado para o exercício financeiro de 2017 pela Portaria MEC n. 31, de 2017, não cumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República, diante do que a Unidade Técnica sugeriu que fosse recomendada ao prefeito municipal a adoção de medidas, para que o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública tome como referência o piso salarial nacional.

Nos termos da Lei n. 13.005, de 2014, o investimento público em educação deve ser direcionado, de forma obrigatória, para o cumprimento das metas e respectivos prazos estabelecidos no PNE, sendo que as metas 1 e 3, que determinam a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, bem como a meta 18, que trata da existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional definido em lei federal, tinham como prazo legal para cumprimento obrigatório o exercício financeiro de 2016.

Frente ao exposto, recomendo ao atual prefeito do Município de Uruana de Minas que, ao promover o planejamento dos gastos com educação, atente para a obrigatoriedade de que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual sejam formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, com o intuito de viabilizar a sua plena execução.

O atual prefeito deverá ser alertado de que, além de manter rígido monitoramento e acompanhamento das metas destacadas, que tinham cumprimento obrigatório para o exercício financeiro de 2016, as demais metas, ainda que com prazos de atendimento até o ano de 2024, requerem que o Plano Municipal de Educação já estabeleça atuação contínua e permanente da administração pública, de forma a garantir a evolução gradual dos indicadores de cumprimento das metas pactuadas, o que também deverá estar refletido nos instrumentos de planejamento do Município.

Resultado obtido pelo Município no Índice de Efetividade da Gestão Municipal -IEGM (IN 01/2016 - TCEMG)

O estudo técnico apresentou, ao final, os resultados alcançados pelo Município na aferição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, cujo cálculo é realizado com dados obtidos por meio de questionário respondido anualmente pelo Tribunal de Contas pelos jurisdicionados, o qual tem por objetivo avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas em sete grandes dimensões: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação.

O intuito do IEGM é fornecer informações que permitam ampliar o conhecimento dos Prefeitos, Vereadores e dos munícipes sobre os resultados das ações da gestão pública, de forma a

possibilitar possíveis correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento público, favorecendo ainda o controle social.

In casu, constatou-se que o Município de Uruana de Minas apresentou IEGM de baixo nível de adequação (nota C), em decorrência das informações apuradas nos quesitos planejamento, gestão fiscal, governança em tecnologia da informação, cidades protegidas e meio ambiente. Em razão disso, recomendo que tais setores recebam atenção prioritária por parte do atual prefeito municipal, com vistas à eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

Em relação à dimensão educação, os resultados apurados revelam que o Município de Uruana de Minas se enquadrado na faixa “Em fase de adequação” (nota C+), que corresponde ao IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima, indicador esse que deve ser analisado em consonância com o resultado alcançado pela municipalidade no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, ferramenta utilizada para acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica.

Isso porque, conforme demonstrativo ora anexado, extraído do sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, a rede municipal de ensino atingiu, no exercício financeiro de 2017, especificamente para a educação básica no 5º ano do ensino fundamental, pontuação 6,2, superior à meta estipulada para o período que era de 5,8.

Contudo, considerando exclusivamente a rede municipal de ensino na educação básica para o 9º ano, a nota foi 4,5, inferior à meta estipulada de 4,9. E, adotando como parâmetro a rede pública como um todo (Federal, Estadual e Municipal), o índice de 2017 para o 9º ano foi de 4,5, também inferior à meta estipulada para o período de 4,9, conforme retratado nos demonstrativos anexos.

A análise empreendida permite dimensionar os resultados da política pública em prol da qualidade da educação sob responsabilidade do Município, que, aliada ao exame do cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, oferece norte a ser seguido pelos agentes envolvidos no processo de construção de um sistema educacional público eficiente e de qualidade, em especial a sociedade civil, que, por meio dos órgãos colegiados como os Conselhos de Educação e/ou do FUNDEB, entre outros, se municiam de informações e subsídios concretos para exigir do Poder Público melhoria crescente da educação.

Do Relatório de Controle Interno

O estudo técnico consignou que o relatório de controle interno apresentado abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 04, de 29/11/2017, e que o parecer do controle interno foi pela regularidade das contas.

Ao responsável pelo Órgão de Controle Interno, recomendo que não se descure do cumprimento das exigências contidas em dispositivos legais e em normativos deste Tribunal de Contas, bem como o acompanhamento da gestão municipal, a teor do que dispõe o § 1º do art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Por fim, recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos desta Corte, os quais deverão ser disponibilizados ao Tribunal mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade. E, mais, que determine ao responsável pelo Serviço Municipal

de Contabilidade a cabal observância das instruções normativas deste Tribunal, mormente as relativas ao municiamento de informações ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto na fundamentação, com fulcro nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, e do inciso III do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008, voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Sr. Ronaldo Ferreira de Moraes, Prefeito do Município de Uruana de Minas, no exercício financeiro de 2017, tendo em vista a abertura e execução de créditos suplementares sem a obrigatória autorização legal prévia, no valor de R\$713.856,09, contrariando as disposições do inciso V do art. 167 da Constituição da República e do art. 42 da Lei n. 4.320, de 1964, observadas as recomendações e determinações constantes na fundamentação.

Registro que a emissão de parecer prévio pelo Tribunal não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mesmo exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, sejam os autos encaminhados diretamente ao arquivo.

Intime-se o prefeito responsável do inteiro teor desta deliberação também por via postal, nos termos do inciso II do § 1º do art. 166 da citada Resolução n. 12, de 2008.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

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

* * * * *