Processo:	**1047325**
Natureza:	**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL**
Órgão:	Prefeitura Municipal de Poços de Caldas
Exercício:	2017
Responsável:	Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo, Prefeito Municipal à época
MPTC:	Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR:	CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

SEGUNDA CÂMARA – 18/8/2022

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

Tendo sido constatado o cumprimento dos índices constitucionais da educação e da saúde, o respeito aos limites constitucionais e legais estabelecidos para o repasse de recursos ao Poder Legislativo e para os gastos com pessoal, bem como a regularidade da execução orçamentária e da abertura de créditos adicionais, deve ser emitido parecer prévio pela aprovação das contas anuais, com fulcro no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 240, I, do Regimento Interno.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em

I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo, Prefeito Municipal de Poços de Caldas, no exercício financeiro de 2017, nos termos do disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 240, I, do Regimento Interno, com as recomendações constantes no inteiro teor deste parecer;

II) recomendar à Presidência deste Tribunal de Contas a implementação de ferramenta informatizada que permita a análise integral de todos os tipos de alterações orçamentárias informados pelos jurisdicionados, incluindo-se as realocações orçamentárias e, por conseguinte, que este item seja inserido no escopo de análise das prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo municipal em exercícios futuros;

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

Votaram o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Vencido o Conselheiro Wanderley Ávila quanto às recomendações. Não acolhida a proposta de voto do Relator.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de agosto de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Prolator do voto vencedor

(*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. 2865013

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 18/8/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Poços de Caldas, referente ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo, Prefeito Municipal à época.

A unidade técnica, em sua análise inicial, Peça n. 4, apontou irregularidade relativa à realização de despesas excedentes aos créditos orçamentários concedidos, contrariando o disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/64 e inciso II do art. 167 da Constituição da República de 1988. Informou, ainda, que os instrumentos de realocação orçamentária (art. 167, VI, CR/88) foram utilizados incorretamente e fez recomendações.

O responsável foi regularmente citado em 26/12/2019, conforme AR juntado aos autos à Peça n. 18, e apresentou defesa, conforme petição e documentos - Peças n. 15 a 17, 20.

Em reexame, Peça n. 23, a unidade técnica considerou que a irregularidade foi sanada e concluiu pela aprovação das contas, conforme o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008.

Ainda, de acordo com o relatório técnico, Peça n. 4, não houve irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (artigos 42 e 43 da Lei n. 4.320/64);

- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 4,86% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;

- aplicação dos índices constitucionais relativos ao ensino (art. 212 da CR/88) e à saúde (art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/12), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 27,89% e de 26,09%;

- despesas com pessoal (artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/00), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 49,09%, de 48,02% e de 1,07 % da receita base de cálculo.

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, Peça n. 35, opinou, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008, pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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

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

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. 2865013

2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 9.162, de 28/12/2016 (Peça n. 7), previu a receita e fixou a despesa no valor de R$694.583.019,00, e autorizou, no art. 5º, a abertura de créditos suplementares por anulação de dotações até o limite percentual de 15% (quinze por cento) das despesas fixadas, equivalente ao valor de R$ 104.187.452,85.

Ressalta-se, ainda, que foi autorizada a abertura de créditos suplementares com base nas seguintes leis autorizativas: Lei n. 9.206, de 27/10/2017, R$4.804.563,16; Lei n. 9.229, de 28/12/2017, R$852.200,00; Lei n. 9.224, de 20/12/2017, R$17.999.000,00.

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

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

Segundo dados extraídos do SICOM/2017, verificou-se déficit na arrecadação e na execução orçamentária, conforme demonstrado:

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA - R$	Receita Arrecadada - R$	Arrecadação Deficitária - R$
2017	694.583.019,00	595.568.588,84	99.014.430,16
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada - R$	Despesa Executada - R$	Déficit orçamentário - R$
2017	595.568.588,84	617.687.192,27	22.118.603,43

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão
Fonte: SICOM/2017

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

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar n. 101/00, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, [...]
>
> [...]
>
> §1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] (Grifos nossos).

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado[1], o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

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

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

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. 2865013

> A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, "já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades".
>
> Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. (Grifos nossos).

Por fim, recomenda-se ao Executivo Municipal que, ao elaborar o projeto da LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, deverá fazê-lo o mais próximo da realidade de sua municipalidade, com o intuito de se evitar percentuais elevados de suplementação orçamentária. Recomenda-se, ainda, quanto à previsão da receita, que sejam observadas as disposições do art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da LRF.

2.2 Realocações Orçamentárias

A unidade técnica apontou, às fls. 2 e 3 da Peça n. 4, que o município abriu créditos suplementares no montante de R$77.753.117,19, utilizando as fontes de anulação de dotações, excesso de arrecadação e superávit financeiro do exercício anterior, obedecendo ao que foi autorizado pela LOA e outras leis. Apontou, ainda, que foram autorizados e abertos créditos especiais no montante de R$2.186.027,94. Assim, concluiu que o art. 42 da Lei n. 4.320/64 foi cumprido.

Às fls. 7 e 8 da Peça n. 4, a unidade técnica informou também que os instrumentos de realocação orçamentária, transposição e remanejamento, não foram utilizados de forma correta, fazendo recomendação.

O defendente informou, conforme Peça n. 20, que a utilização de realocações orçamentárias foi autorizada pelo parágrafo único do art. 67 da Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 186/2016.

Informou, ainda, que os Decretos n. 12.455, de 11/12/2017, e n. 12.467, de 28/12/2017, foram lançados erroneamente com o tipo de decreto 8 – Decreto de Transposição, sendo que o correto é Decreto de Remanejamento – tipo 10.

Em reexame, fls. 12 a 14 da Peça n. 23, a unidade técnica salientou que não foi realizada análise relativa às realocações orçamentárias, tendo em vista não se tratar de apontamento irregular, mas somente de uma consideração, seguida de recomendação a respeito da correta utilização dos instrumentos previstos no art. 167, VI, da CR/88.

Em consulta ao SICOM/2017, no demonstrativo dos decretos de alterações orçamentárias, e ao demonstrativo Realocações Orçamentárias, Peça n. 8, verifica-se que, além dos créditos adicionais analisados pela unidade técnica, consta o valor de **R$1.806.113,63**, relativo a decretos de alteração de fonte de recursos, o valor de **R$577.949,66** aberto por decreto de transposição, e o valor de **R$50.193.854,40** aberto por decreto de remanejamento.

Com relação aos decretos de alterações de fonte de recursos, verifica-se, por amostragem, que não houve alterações nas dotações orçamentárias, apenas nas fontes de recursos dentro do mesmo elemento de despesa e da mesma dotação orçamentária.

Quanto aos decretos de transposição e remanejamento, ressalta-se que autorização para realocação orçamentária (transposição, remanejamento e transferência) contida na LOA viola normativos vigentes, conforme se deflui da análise sistêmica do que preveem o § 8º do art. 165 e o inciso VI do art. 167 da Constituição da República de 1988, *in verbis*:

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. 2865013

> Art. 165 [...]
>
> [...]
>
> § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.
>
> [...]
>
> Art. 167. São vedados:
>
> [...]
>
> VI - **a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa**;
>
> VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados; [...]. (Grifos nossos).

Por sua vez, a Lei n. 4.320/64 também prevê, no seu art. 7º, *in verbis*:

> Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:
>
> I - **Abrir créditos suplementares até determinada importância**, obedecidas as disposições do artigo 43;
>
> II - **Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita**, para atender a insuficiências de caixa. (Grifos nossos).

A Lei Complementar n. 101/00, LRF, também estabelece, no §4º do art. 5º, *in verbis*:

> Art. 5º [...]
>
> [...]
>
> § 4º **É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.** (Grifos nossos).

Em vetusta lição, os doutrinadores Machado Jr. e Heraldo Reis,[2] ao comentar o art. 7º da Lei n. 4.320/64, asseveram, *in verbis*:

> Constituem os incisos exceções ao princípio da exclusividade, consagrado na Constituição (art. 165, §8º) e que **veda a inclusão na lei orçamentária de matéria estranha ao orçamento**, como se praticou no Brasil, antes da reforma constitucional de 1926.
>
> Assim, a lei orçamentária poderá conter dispositivos que autorizem o Poder Executivo a abrir créditos suplementares e a realizar operações de crédito, inclusive por antecipação da receita orçamentária. (Grifos nossos).

A respeito do princípio orçamentário da exclusividade, Caldas Furtado[3] leciona, *in verbis*:

> [...] para facilitar a gestão governamental, é permitido que **a autorização para a abertura de créditos suplementares seja dada na própria lei orçamentária, devendo, entretanto, ser fixado o limite em valores absolutos ou em percentuais** e observado o princípio da proibição do estorno de verbas. Essa faculdade se estende às suplementações dos créditos especiais, vale dizer, a lei que autorizar a abertura de tais créditos também poderá autorizar a abertura de crédito adicional suplementar que lhe corresponder.

---

[2] MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 30. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001. p. 23.
[3] FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86.

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. 2865013

> O problema reside no fato de que, nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 4.320/64, nem a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) estabelecem parâmetros para a autorização da abertura desses créditos suplementares, ficando a cargo do legislador da lei orçamentária a fixação de tal limite. Note-se, entretanto, que, **quanto maior o percentual permitido na lei orçamentária, maior a evidência de falta de organização e planejamento** do ente governamental. (Grifos nossos).

Nesse contexto, a lei orçamentária anual deve atender ao princípio orçamentário constitucional da exclusividade. Poderá conter somente matéria relativa à previsão da receita e à fixação da despesa, bem como a autorização para abertura de créditos suplementares e para a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita.

Depreendem-se, ainda, da leitura dos citados artigos que não podem estar contidas no texto da lei orçamentária anual autorizações para abertura de créditos especiais e realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência. Esses procedimentos devem ser autorizados previamente em lei específica, conforme lapidar lição de Caldas Furtado[4], *in verbis*:

> Infere-se dos termos do artigo 40 da Lei nº 4.320/64 que **são duas as situações que ensejam a abertura de créditos adicionais**:
>
> a) **Existência na lei de orçamento de autorizações de despesas insuficientemente dotadas**;
> b) **Necessidade de autorizações de despesa não computadas na lei de orçamento**.
>
> A primeira situação gera os denominados créditos adicionais suplementares; a segunda, os créditos adicionais especiais ou os extraordinários, dependendo da natureza da necessidade, se previsível – urgente ou não -, ou imprevisível e urgente.
>
> [...]
>
> Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo (Lei nº 4.320/64, art. 42). Os créditos especiais devem ser autorizados sempre por lei específica; os suplementares podem ser autorizados por lei específica e também mediante autorização constante na própria lei orçamentária anual (CF, art. 165, §8º).
>
> [...]
>
> **O constituinte de 1988 introduziu os termos remanejamento, transposição e transferência em substituição à expressão estorno de verba**, utilizada em constituições anteriores para indicar a mesma proibição. **Em verdade, trata-se de realocações de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sempre dependendo de autorização a ser consignada por meio de lei específica.**
>
> Os termos acima mencionados expressam que, na gestão das atividades das entidades de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e demais entidades de caráter público criadas por lei) podem ocorrer mudanças ou modificações de natureza administrativa, econômica, social, financeira e patrimonial, com reflexos na estrutura original do orçamento e não apenas de natureza financeira ou patrimonial.
>
> Na essência, refletem fatos diferentes que podem, ou não, traduzir mudanças ou modificações na estrutura do orçamento, **dependendo, exclusivamente, da natureza da decisão administrativa e do seu efeito sobre a estrutura administrativa, sobre o elenco de ações que serão executadas ou sobre o rol de recursos não financeiros – humanos, materiais, tecnológicos e outros -, que serão utilizados na execução daquelas ações.**

[4] Idem, p. 142-143, 149-150, 152.

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. 2865013

> **As figuras do artigo 167, IV, da Constituição terão como fundamento a mudança de vontade do Poder Público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica que altere a lei orçamentária**. É o princípio da legalidade que exige, no caso, lei em sentido estrito; é o princípio da exclusividade que informa que ela é específica.
>
> [...] na cultura orçamentária brasileira, é muito comum se confundir a técnica de estorno de verbas com a de abrir crédito adicional, mediante a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias.
>
> [...]
>
> **Em face da evidente distinção entre as duas técnicas de alteração do orçamento em vigor (créditos adicionais e estornos de verba), pode-se afirmar peremptoriamente que o Chefe do Executivo não pode utilizar a técnica dos créditos adicionais (suplementares ou especiais) para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferência**. (Grifos nossos).

A respeito da autorização legal para as realocações orçamentárias, esta Corte já se pronunciou por meio da Consulta n. 862.749, aprovada na sessão do Pleno de 25/6/14, *verbis*:

> Em face do exposto, **concluo pela impossibilidade de a Lei Orçamentária Anual autorizar ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários. No entanto, há possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, em caráter excepcional, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária** – remanejamento, transposição ou transferência de recursos – os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não. [...] (Grifos nossos).

Assim, **não podem estar contidas no texto de leis orçamentárias (PPA, LDO ou LOA) autorizações para abertura de créditos especiais e realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência**.

Dessa forma, as leis orçamentárias (PPA, LDO ou LOA) que **autorizam realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência violam o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados de que tratam o § 8º do art. 165**, combinado ainda com o inciso VII do art. 167 da Constituição da República; o § 4º do art. 5º da Lei Complementar n. 101/00 e, ainda, com o art. 7º da Lei n. 4.320/64.

No caso concreto, conforme demonstrativo do SICOM/2017, verifica-se que a transposição, no montante de R$577.949,66, foi autorizada pela Lei Orçamentária n. 9.162/2016 e Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 186/2016.

Quanto ao remanejamento, houve autorização por meio da Lei Municipal n. 9.182/2017, no valor de R$8.395.000,00, mas o montante de R$41.798.854,40 foi autorizado pela LOA e LDO.

A defesa informou que foi realizado somente remanejamento, no total de R$50.771.804,06, autorizado pela LDO, mas não procedeu às alterações no sistema.

Ante o exposto, constata-se que a utilização dos instrumentos de realocação orçamentária não foi realizada de forma legal.

Assim, recomenda-se à administração municipal que não faça a autorização para a realização de realocações orçamentárias por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO ou LOA), visto que tais procedimentos devem ser autorizados previamente em lei específica, uma vez que se trata de alterações intrínsecas ao gasto público.

Recomenda-se, também, atenção às diferenças técnicas entre abertura de créditos adicionais e realização de realocações orçamentárias, analisando-se detidamente as leis e decretos

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. 2865013

autorizativos para que esses procedimentos de alterações orçamentárias não sejam confundidos e utilizados de forma irregular.

Por fim, recomenda-se à Presidência deste Tribunal de Contas que seja implementada ferramenta no sistema informatizado da Casa que permita a análise integral de todos os tipos de alterações orçamentárias informados pelos jurisdicionados, incluindo-se as realocações orçamentárias. Por conseguinte, que esse item seja inserido no escopo de análise da prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo municipal em futuros exercícios.

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

Na análise inicial, à fl. 7 da Peça n. 4, a unidade técnica apontou que o total das despesas empenhadas (R$617.687.192,27) não excedeu o total dos créditos concedidos (R$702.587.232,18), entretanto, ao verificar os créditos orçamentários executados, conforme relatório do SICOM/2017, anexado ao SGAP, Peça n. 10, constatou a realização de despesa excedente no valor de **R$905.166,62,** contrariando o art. 59 da Lei n. 4.320/64 e inciso II do art. 167 da CR/88.

Constatou que, conforme evidencia o demonstrativo do SICOM - Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário, Peça n. 10, o Departamento Municipal de Água e Esgoto realizou despesas excedentes no valor de **R$52.966.62**, e o Instituto de Assistência dos Servidores Municipais – IASM, no valor de **R$852.200,00**.

A defesa informou, Peça n. 20, quanto ao apontamento relativo ao Instituto de Assistência dos Servidores Municipais - IASM, que foi realizada uma suplementação no valor de R$852.200,00, por meio do Decreto n. 12.477/2017, encaminhado no sexto bimestre de 2017, anexando relatórios.

Informou, ainda, que o Decreto n. 12.346/2017 autorizou a abertura de créditos suplementares ao orçamento do Departamento Municipal de Água e Esgoto.

Desse modo, a defesa concluiu que não ocorreram despesas excedentes sem créditos orçamentários.

Às fls. 8 a 11 Peça n. 23, após análise da documentação acostada pela defesa, a unidade técnica constatou que a dotação 17.123.1702.6.004.3190.16.00 referente ao órgão Departamento Municipal de Água e Esgoto foi suplementada no valor de R$58.793,21, a qual somada ao saldo orçamentário inicial de R$400.000,00 e decotado o valor total empenhado no exercício de R$452.966,62, resultou em um saldo a empenhar no valor de R$5.826,59, afastando o apontamento inicial. Juntou cópia do decreto e demonstrativos do SICOM às Peças n. 26, 28, 29.

Em relação à irregularidade apontada no Instituto de Assistência dos Servidores Municipais - IASM, no valor de R$852.200,00, após a análise do Decreto n. 12.477/2017 (Peça n. 32) e dos dados extraídos do Comparativo da Despesa Fixada com a Executada (Peça n. 25), a unidade técnica ratificou a análise inicial.

No entanto, considerando o disposto no parágrafo 7º do art. 1º da Ordem de Serviço n. 02/2019, no que tange à materialidade, ao risco e à relevância do valor irregular, uma vez que o referido valor representou 0,81% dos créditos concedidos de R$104.187.452,85, a unidade técnica afastou o apontamento.

Ressalta-se que, para a verificação do atendimento ao disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/64, o Tribunal leva em consideração, além do valor global dos Créditos Concedidos em relação ao Total da Despesa Empenhada, o controle de todas as fontes de recursos utilizadas no exercício, com base na Instrução Normativa TC n. 05/2011 e atualizada pela INTC n. 15/2011, a qual

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. 2865013

dispõe sobre a padronização 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.

A classificação orçamentária por fontes e destinação comprova as fontes de financiamento dos gastos públicos. Mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce duplo papel no processo orçamentário: na receita, indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas e na despesa, identifica a origem dos recursos utilizados. Desse modo, o mesmo código utilizado para controle da receita e da despesa contribui para o cumprimento do parágrafo único do art. 8º e do inciso I do art. 50 da LC n. 101/00.

De fato, anuindo com o reexame técnico, verifica-se que a irregularidade relativa ao Departamento Municipal de Água e Esgoto foi sanada, mas permanece a relativa ao Instituto de Assistência dos Servidores Municipais – IASM.

Isto posto, constata-se que o IASM empenhou despesas além do limite dos créditos concedidos, conforme demonstrativo do SICOM, no montante de **R$852.200,00,** que representa o percentual de **4,76%** da despesa total fixada na LOA para o Instituto de **R$17.903.000,00**, em descumprimento ao art. 167, II, da CR/88 e ao art. 59 da Lei n. 4.320/64.

Entretanto, por se tratar de responsabilidade do Instituto, desconsidera-se a irregularidade nestes autos, ressaltando que o apontamento poderá ser apurado em ação de fiscalização própria por parte desta Corte de Contas.

2.4 Alterações Orçamentárias – utilização de fontes incompatíveis

Conforme apontado pela unidade técnica, fl. 8 da Peça n. 4 e demonstrativo - Peça n. 9, foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, não atendendo à Consulta n. 932.477/14 desta Corte de Contas.

Não houve manifestação da defesa quanto a este apontamento.

Isto posto, recomenda-se ao gestor que observe o disposto nas orientações constantes da Consulta n. 932.477/2014, deste Tribunal de Contas, que concluiu ser vedada a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, excetuando-se aquelas originadas do FUNDEB (fontes 118, 218, 119 e 219) e, ainda, das aplicações constitucionais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e da Saúde (fontes 101, 201, 102, 202), incluídas as fontes 100 e 200 e também as fontes 148, 248, 149, 249, 150, 250, 151, 251, 152 e 252 nos termos da Portaria n. 3.992/17 que trata dos blocos de financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde.

2.5 Relatório de Controle Interno

A unidade técnica, à fl. 25 da Peça n. 4, apontou que o relatório de Controle Interno abordou todos os itens exigidos pela Instrução Normativa n. 04/2017, entretanto, não opinou conclusivamente sobre as contas anuais do prefeito.

A defesa não se manifestou quanto a este item.

Dessa forma, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao Órgão de Controle Interno que, ao elaborar o relatório sobre as contas anuais do prefeito, além de abordar todos os itens exigidos pela instrução normativa vigente à época, opine conclusivamente pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade 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. 2865013

2.6 Plano Nacional de Educação – PNE

Conforme o disposto no art. 208 da Constituição da República de 1988, há determinação expressa de garantia à educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade, além da inserção educacional aos alunos com deficiência nesta faixa etária, *in verbis*:

> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
>
> I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
>
> II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
>
> III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
>
> IV - **educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade**;
>
> [...]
>
> (Grifamos).

Quanto à implantação do Plano Nacional de Educação, também cuidou o art. 214 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

> Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, **metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis**, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
>
> I - erradicação do analfabetismo;
>
> II - universalização do atendimento escolar;
>
> III - melhoria da qualidade do ensino;
>
> IV - formação para o trabalho;
>
> V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
>
> VI - **estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto**.
>
> [...]
>
> (Grifamos).

Por sua vez, a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE e o art. 2º definiu as suas diretrizes. O Anexo da referida norma estabelece as Metas e Estratégias que deverão ser cumpridas no prazo de vigência do referido PNE, (art. 3º).

A verificação do cumprimento, nos presentes autos, das mencionadas Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação - PNE, Lei Federal n. 13.005/14, tomaram por base os dados fornecidos pelo Ministério da Educação[5] e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE[6].

2.6.1 Meta 1A: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

---

[5] BRASIL.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional da Educação-PNE. Disponível em http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php.
[6] BRASIL.INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE/Censo Populacional Disponível em http://ibge.gov.br

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. 2865013

Indicador 1A - representa a proporção de crianças de 4 e 5 anos de idade que frequentam a escola em relação à população total dessa faixa etária. Como a fonte dos dados é a Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, o indicador pode incluir o atendimento escolar não formal. É importante ressaltar que esse indicador informa apenas se essa população tem acesso ou não à educação, não captando outros fatores relacionados à qualidade da oferta de ensino.

Segundo a unidade técnica, fl. 26 da Peça n. 4, o município cumpriu 97,07% da Meta 1A no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola até o exercício de 2017, não atendendo o disposto na Lei n. 13.005/2014, tendo em vista que da população de 3.621 crianças de 4 a 5 anos de idade, 3.515 foram matriculadas, deixando, portanto, de atender o disposto na mencionada norma legal em 2,93%.

2.6.2 Meta 1B: ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE.

Indicador 1B - representa a proporção de crianças de 0 a 3 anos de idade que frequentam a escola em relação à população total dessa faixa etária. Como a fonte dos dados é a Pnad, o indicador pode incluir também o atendimento escolar não formal. É importante ressaltar que esse indicador informa apenas se essa população tem acesso ou não à educação, não captando outros fatores relacionados à qualidade da oferta de ensino.

Conforme a informação da unidade técnica, fl. 27 da Peça n. 4, o município cumpriu, até o exercício de 2017, o percentual de 56,72% quanto à oferta em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, tendo em vista que da população de 7.458 crianças nessa faixa etária, 4.230 foram matriculadas, cumprindo o disposto na Lei n. 13.005/2014.

Isto posto, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao atual gestor municipal que cumpra o estabelecido na Meta 1A do PNE, com a inserção de 100% (cem por cento) da população de 4 a 5 anos na escola, envidando esforços para que o atingimento seja pleno até exercício de 2024, em cumprimento ao disposto na Lei n. 13.005/2014, sob pena de aprovação com ressalvas ou de rejeição das contas em exercícios futuros.

2.6.3 Meta 18: Observância do piso salarial nacional, definido em lei federal para os profissionais da educação básica pública, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição da República c/c o §1º do art. 2º da Lei Federal n. 11.738 de 2008.

Conforme a unidade técnica, fl. 27 da Peça n. 4, o município informou o valor de R$1.189,36 como valor pago para o piso salarial referente à creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental, não cumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República de 1988.

Portanto, o município não observou o piso salarial profissional previsto na Lei n. 11.738/2008, atualizado para o exercício de 2017 pela Portaria MEC n. 31/2017, no valor de R$2.298,80.

Não houve manifestação da defesa quanto a estes itens.

Considerando o apontamento da unidade técnica, recomenda-se ao atual gestor municipal que adote providências no sentido de que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual sejam formulados de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias adequadas e compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE, e assim, viabilizar sua plena execução, em consonância com o art. 10 da Lei Federal n. 13.005/14 e o inciso VIII do art. 206 da CR/88, acrescido pela EC n. 53/06.

Torna-se indispensável o esforço conjunto dos setores da sociedade civil, incluindo-se os professores, os pais e os alunos, os órgãos representativos como o Conselho da Educação e do

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. 2865013

FUNDEB, entre outros, com a apresentação de informações capazes de colaborar com os agentes do poder público em prol da melhoria constante da qualidade da educação, com a execução das diretrizes, dos objetivos, das metas e das estratégias definidas no Plano Nacional de Educação, de modo a assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diversas esferas, com o objetivo de erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar e melhorar a qualidade do ensino, em cumprimento às exigências do art. 214 da CR/88 e da Lei n. 13.005/2014.

2.7 Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM (INTC N. 01/2016)

A Resolução TCEMG n. 6/2016 aprovou a implementação do Índice de Efetividade de Gestão Municipal – IEGM no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, composto pela combinação de informações levantadas a partir de questionários estabelecidos pela Rede Nacional de Indicadores Públicos – REDE INDICON, respondidos pelos municípios, de dados governamentais e de dados do Sistema Informatizado de Contas Municipais – SICOM.

Conforme o estudo técnico, o cálculo para fins de aferição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM é realizado com dados obtidos por meio de questionário respondido anualmente pelos jurisdicionados (por meio do sistema SICOM), o qual tem por objetivo avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas em 7 (sete) grandes dimensões: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação.

Após ponderação das notas alcançadas nos sete indicadores - calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente, o município é enquadrado em uma das faixas de resultado obedecendo aos seguintes critérios:

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%

O Município de Poços de Caldas foi definido na faixa C – Baixo nível de adequação, conforme demonstrado abaixo:

DIMENSÕES CONSIDERADAS	NOTAS ATRIBUÍDAS	NOTA PONDERADA
EDUCAÇÃO	B	C
SAÚDE	B+	
PLANEJAMENTO	C	
GESTÃO FISCAL	C	
MEIO AMBIENTE	B+	
CIDADES PROTEGIDAS	A	
GOVERNANÇA EM T.I.	B	

Fonte: SGAP – Relatório Técnico. Arquivo Eletrônico n. 155673, Peça n. 4.

A defesa não se manifestou quanto a este item.

Isto posto, considerando que os resultados demonstram o não atingimento pleno da eficiência e da eficácia das políticas públicas adotadas pelo município nos itens selecionados, recomenda-se ao atual gestor que desenvolva estudos e mapeamento das deficiências no atendimento das necessidades básicas da população, para suportar o planejamento adequado de mecanismos capazes de melhorar as políticas públicas e, por consequência, o atingimento de bom desempenho no Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, previsto na INTC n.

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. 2865013

01/2016. Recomenda-se, assim, que as dimensões consideradas sejam priorizadas pela Administração Municipal, na busca da eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

III – CONCLUSÃO

Com fundamento no art. 45, II, da Lei Orgânica c/c o art. 240, II, do Regimento Interno, entendo pela emissão de **parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas** prestadas pelo Sr. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo, Chefe do Poder Executivo do Município de Poços de Caldas, relativas ao exercício financeiro de 2017, tendo em vista a ausência de lei específica autorizativa das realocações orçamentárias, em inobservância ao § 8º do art. 165 e o inciso VI do art. 167 da CR/1988, com as recomendações constantes na fundamentação.

Entendo, ainda, pela expedição de recomendação à Presidência deste Tribunal de Contas que implemente ferramenta informatizada que permita a análise integral de todos os tipos de alterações orçamentárias informados pelos jurisdicionados, incluindo-se as realocações orçamentárias e, por conseguinte, que este item seja inserido no escopo de análise das prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo municipal em exercícios futuros.

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

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente,

Apesar de considerar relevantes as ponderações do relator quanto às realocações orçamentárias, não estando essa matéria incluída ainda no escopo de análise das prestações de contas do chefe do Poder Executivo e diante da informação prestada pela Unidade Técnica, em diversas oportunidades, a respeito da impossibilidade da análise individualizada dos decretos de realocações orçamentárias, em face da limitação atual do layout do SICOM, à época do envio, entendo não ser cabível a imposição de ressalvas nas contas apreciadas em razão desse apontamento.

Diante disso, não acolho a proposta apresentada e voto pela aprovação das referidas contas, nos termos do art. 45, I, da Lei Orgânica e do art. 240, I, do Regimento Interno.

Quanto à recomendação de futura alteração do Sicom, estou de acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Senhor Presidente, pedindo vênia ao Relator, divirjo e aprovo as contas nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar 102/2008, uma vez que entendo que o apontamento enseja apenas a emissão de recomendação ao atual gestor para que observe a legislação e as Consultas TCE/MG n. 862749 e 958027, visando à utilização correta dos instrumentos de realocação de recursos orçamentários. Ressalto que adotei entendimento semelhante nas Prestações de Contas do Executivo Municipal n. 1047372, 1046828 e 1047337, de minha relatoria.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Senhores Conselheiros, eu divirjo da proposta de voto apresentada pelo Relator por entender que o apontamento trazido na proposta não seja suficiente para macular as contas do gestor com ressalvas.

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. 2865013

Por isso voto pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Orgânica. Quanto à recomendação, entendo que impactaria na análise das Prestações de Contas do Executivo Municipal, de forma a retardar sua apreciação.

Ademais, recentemente complementada a alteração no Sicom a análise, em decorrência disso não vejo como oportuno uma nova modificação no sistema. Quanto à alteração do escopo, da mesma forma, ser estabelecido por ordem de serviço conjunta e deliberada por todos os Conselheiros efetivos, razão pela qual também não acolho a recomendação proposta.

FICA APROVADO O VOTO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. VENCIDO O CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA QUANTO ÀS RECOMENDAÇÕES.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

* * * * *

sb/fg

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. 2865013