

Processo: 1071904
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Faria Lemos
Exercício: 2018
Responsável: Sueli Cunha Terra
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

PRIMEIRA CÂMARA – 20/9/2022

PROCESSO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITA MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS SEM COBERTURA LEGAL. COMPROVAÇÃO DOS INSTRUMENTOS LEGAIS. SANEAMENTO DA IRREGULARIDADE INICIALMENTE APONTADA. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES/ESPECIAIS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS. IRREGULARIDADE. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ENTRE FONTES INCOMPATÍVEIS. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. DESPESAS COM PESSOAL. DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL ESTABELECIDO. APLICAÇÃO DA REGRA CONTIDA NO ART. 23 DA LEI COMPLEMENTAR N. 101, DE 2000. RECONDUÇÃO AOS LIMITES LEGAIS NO PRAZO EXIGIDO. REGULARIDADE. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO. CUMPRIMENTO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO COMPLETO E NÃO CONCLUSIVO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE). NÃO CUMPRIMENTO DAS METAS 1 E 18. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM). PARECER PRÉVIO. REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. Comprovada a autorização legal para abertura de créditos suplementares, sanando o apontamento inicial de créditos adicionais abertos sem cobertura legal, em desacordo com as disposições do art. 42 da Lei n. 4.320, de 1964.
2. A abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis contraria as disposições dos arts. 43 da Lei n. 4.320, de 1964, e enseja a emissão de parecer prévio pela rejeição de contas anuais prestadas pela chefe do Poder Executivo municipal.
3. A recondução do percentual de gastos com pessoal no prazo estabelecido no art. 23 da Lei Complementar n. 101, de 2000, permite concluir que o excesso apurado no exercício financeiro em análise não tem o condão de macular as contas examinadas.
4. A Administração municipal há de se atentar em observar 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 dispostos na Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.
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), instituído pela Lei n. 13.005, de 25/6/2014, 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.

7. A elaboração do relatório do Órgão de Controle Interno deve estar em consonância com as instruções normativas emanadas do Tribunal.

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 pela Sra. Sueli Cunha Terra, prefeita do município de Faria Lemos, no exercício de 2018, com fundamento no inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, e no inciso III do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008, tendo em vista a abertura e execução de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$276.898,69, 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, e o inciso V do art. 167 da Constituição da República, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor deste parecer;
- II) registrar que o valor de R\$276.898,69 representa 2,23% da despesa empenhada pelo Poder Executivo no exercício, no importe de R\$12.410.437,48, o que, de acordo com os critérios adotados pelo Tribunal e na esteira de decisões precedentes desta Corte, v.g. nos autos dos Processos n. 1.024.683 e 1.095.334, não permite a adoção dos princípios da razoabilidade e da insignificância;
- III) 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;
- IV) intimar a Sra. Sueli Cunha Terra do inteiro teor deste parecer também por via postal, nos termos do inciso II do § 1º do art. 166 da citada Resolução n. 12, de 2008;
- V) 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 José Alves Viana e o Conselheiro Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de setembro de 2022.

GILBERTO DINIZ

Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 20/9/2022**

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas da prefeita do município de Faria Lemos, relativa ao exercício financeiro de 2018, 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 dos autos à responsável, Sra. Sueli Cunha Terra, que se manifestou de acordo com a petição e anexos correspondentes, protocolizados eletronicamente em 8/9/2020 (peças n. 26 a 36).

Depois de examinar os argumentos aduzidos pela defendente, a unidade técnica concluiu pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, na forma do disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008 (peça n. 42).

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com as recomendações sugeridas pela unidade técnica (peça n. 51).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo a examinar a prestação de contas sob a ótica das disposições contidas na Instrução Normativa n. 4, de 29/11/2017, e na Ordem de Serviço Conjunta n. 01, de 2019.

Da Execução Orçamentária

Dos Créditos Adicionais Abertos Sem Cobertura Legal

A unidade técnica consignou em seu relatório que foram abertos créditos suplementares no valor de R\$1.281.900,50 (um milhão duzentos e oitenta e um mil novecentos reais e cinquenta centavos) sem cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320, de 1964.

Em sua defesa, a prestadora alegou, inicialmente, que não é justo ter as contas rejeitadas, pois primou pela preservação do interesse público, cumprindo limites legais e constitucionais e que pode ter incorrido em erros formais, mas que não denotam dolo, má-fé ou prejuízo ao erário, que podem ser corrigidos em exercícios futuros.

Asseverou que, em situações excepcionais, derivadas da aplicação do princípio da insignificância, esta Corte tem relevado irregularidades de natureza contábil, uma vez que pequenas irregularidades não podem macular toda a execução orçamentária. E que esse posicionamento não objetiva criar lacunas para o não cumprimento da lei, tratando-se apenas de decisão que pretende respeitar os princípios da equidade, proporcionalidade e razoabilidade, sempre voltados em prol do interesse público, no caso específico, economia orçamentária e respeito aos limites legais e constitucionais.

A defendente argumentou, ainda, que a unidade técnica levou em consideração que foi autorizada a abertura de créditos suplementares no percentual de 10% (dez por cento) das dotações orçamentárias. E que, de fato, a Lei Municipal n. 1.061 (Lei Orçamentária Anual - LOA), de 17/11/2017, autorizou o percentual de 5% (cinco por cento) das dotações

orçamentárias, ampliado para 10% (dez por cento), por meio da Lei n. 1.067, de 18/4/18. No entanto, o parágrafo único do art. 5º da Lei n. 1.061, de 2017, exclui do limite autorizado pela referida norma a abertura de créditos adicionais à conta da reserva de contingência, o que não foi considerado quando da análise técnica.

Aduziu que, realizado levantamento de todos os créditos suplementares abertos no exercício, constatou-se que as suplementações no montante de R\$1.656.086,27 (um milhão seiscentos e cinquenta e seis mil oitenta e seis reais e vinte e sete centavos) não oneraram os 10% (dez por cento) constantes do parágrafo único do art. 5º da LOA, valendo-se da reserva de contingência, representadas pelos decretos editados em 2018 de n. 03 (R\$45.800,00 - quarenta e cinco mil e oitocentos reais), 06 (R\$28.700,00 - vinte e oito mil e setecentos reais), 10 (R\$62.600,00 - sessenta e dois mil e seiscentos reais), 30 (R\$273.260,51 - duzentos e setenta e três mil duzentos e sessenta reais e cinquenta e um centavos), 44 (R\$182.965,00 - cento e oitenta e dois mil e novecentos e sessenta e cinco reais) e 45 (R\$1.062.760,76 - um milhão sessenta e dois mil setecentos e sessenta reais e setenta e seis centavos), os quais deveriam ser levados em consideração, quando da apuração dos créditos suplementares abertos em 2018.

Ponderou que a exclusão de alguns itens do limite para a abertura de créditos adicionais suplementares tem sido admitida por este Tribunal, como, por exemplo, nos autos dos Processos n. 843.099 (Sessão da 1ª Câmara, de 4/9/2012) e 872.207 (Sessão do Pleno de 28/6/2012), motivo pelo qual, em atenção ao princípio da isonomia, as contas apresentadas não devem ser consideradas irregulares.

Frisou que a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 2018 (Lei n. 1.057/2017) dispõe, no 8º do art. 3º, que *"A reserva de contingência, prevista nesta Lei e incluída na Lei Orçamentária Anual, será identificada pelo dígito 9, no que se refere ao grupo de natureza de despesas e será destinada ao atendimento de passivo contingente e suprir dotação já existente no orçamento"*. E, por sua vez, o art. 20 da mesma Lei estabelece que *"A reserva de contingência, se constante na Lei Orçamentária Anual, será realizada até ao limite de seu valor, independentemente de autorização de suplementação da Lei Orçamentária Anual, exclusivamente e automaticamente, para reforçar dotações inseridas na realização de obras e no custeio administrativo dos Poderes Executivo e Legislativo, servindo esta como autorização legislativa"*.

Por fim, sustentou que a reserva de contingência pode ser utilizada para reforçar dotações já existentes no orçamento, tal como definido pela LDO, e não deve onerar o percentual permitido para fins de suplementação orçamentária, devendo, assim, ser considerada improcedente a irregularidade apontada. Para corroborar suas alegações, fez encaminhar os documentos constantes das peças n. 26, 28, 29, 30, 32 e 33.

A unidade técnica, depois de examinar os argumentos expostos pela responsável, assinalou que, conforme demonstrado no estudo inicial (subitem 2.1 do relatório técnico - peça n. 21), em 2018, foram abertos créditos suplementares no montante de R\$3.830.982,09 (três milhões oitocentos e trinta mil novecentos e oitenta e dois reais e nove centavos), com base na LOA (Lei n. 1.061, de 17/11/2017, alterada pela Lei n. 1.067, de 18/4/2018 - peças n. 10, 11 e 17), o que excedeu o autorizado em R\$1.281.900,50 (um milhão duzentos e oitenta e um mil novecentos reais e cinquenta centavos).

Pontuou que a LOA autorizou ao Poder Executivo, no *caput* do art. 5º, abrir créditos suplementares até 5% (cinco por cento) das despesas fixadas, ampliado em mais 10% (dez por cento) por meio da Lei Municipal n. 1.067, de 2018. E que, ao considerar também as hipóteses para suplementações que não onerariam o limite estabelecido no *caput* do art. 5º (incisos I a V do parágrafo único do mesmo artigo), demonstrou, a partir dos registros contidos no Sicom, a correlação entre as autorizações contidas na LOA e os créditos abertos no exercício, apurando

o valor excedente de R\$1.281.900,50 (um milhão duzentos e oitenta e um mil e novecentos reais e cinquenta centavos), relativamente ao autorizado no *caput* do art. 5º.

Destacou que o valor das suplementações relacionadas a Pessoal e Encargos Sociais, nos termos do inciso I do parágrafo único do art. 5º, apurado a partir dos dados contidos no Sicom (Natureza despesa do Decreto) corresponde a R\$2.929.022,00 (dois milhões novecentos e vinte e nove mil e vinte e dois reais - peça n. 5), tendo sido, porém, limitado o valor dos créditos abertos ao autorizado de R\$300.000,00 (trezentos mil reais) e a diferença, de R\$2.629.022,00 (dois milhões seiscentos e vinte e nove mil e vinte e dois reais), incluída no cômputo dos créditos abertos com base no *caput* do art. 5º.

Ao se reportar aos registros contidos no Sicom, constatou, em sede de reexame, que, à exceção do Decreto n. 10, de 1º/3/2018, no valor de R\$62.600,00 (sessenta e dois mil e seiscentos reais), os créditos suplementares abertos por meio dos Decretos n. 03 (R\$45.800,00 - quarenta e cinco e oitocentos reais), 06 (R\$28.700,00 - vinte e oito mil e setecentos reais), 30 (R\$273.260,51 - duzentos e setenta e três mil duzentos e sessenta reais e cinquenta e um centavos), 44 (R\$182.965,00 - cento e oitenta e dois mil e novecentos e sessenta e cinco reais) e 45 (R\$1.062.760,76 - um milhão sessenta e dois mil setecentos e sessenta reais e setenta e seis centavos), que perfazem R\$1.593.486,27 (um milhão quinhentos e noventa e três mil quatrocentos e oitenta e seis reais e vinte e sete centavos), embora tenham sido registrados com a indicação da origem de recurso Tipo 3 - Anulação de Dotações, foram efetivamente abertos com a indicação Tipo 5 - Reserva de Contingência/Reserva do RPPS (peças n. 28, 29, 32 e 33), cujos arquivos PDF se encontram inseridos no Sicom.

Assim, fez a correlação entre as autorizações contidas na LOA e os créditos suplementares abertos no exercício, conforme abaixo descrito, concluindo, ao final, que não ficou evidenciada a abertura de créditos suplementares excedentes ao autorizado, razão pela qual deixou de persistir o apontamento inicial.

Autorização (Art./Inciso)	Descrição	%	Autorizado (R\$)	Créditos abertos(R\$)	Valor excedente (R\$)
Art. 5º	<i>Caput</i>	15	2.237.495,83	1.925.910,06	0,00
Parágrafo único, I	Pessoal e Encargos	-	300.000,00	300.000,00	0,00
Parágrafo único, II	Convênios	-	-	-	-
Parágrafo único, III	Dívida pública/precatórios	-	200.000,00	11.585,76	0,00
Parágrafo único, IV	Reserva de contingência	-	1.700.195,65	1.593.486,27	0,00
Parágrafo único, V	Excesso de Arrecadação	-	805.741,77	0,00	0,00

Pois bem. Consoante estabelece o inciso III do art. 5º da Lei Complementar n. 101, de 2000 (LRF), o projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, e com a lei de diretrizes orçamentárias, conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Compulsando os autos, verifico que, de fato, a Lei municipal n. 1.061, de 2017 (LOA), citada pela defendente e anexada à peça n. 17, autoriza o Poder Executivo a suplementar dotações, valendo-se da reserva de contingência, não onerando o limite percentual estabelecido no *caput* do art. 5º, a conferir:

Art. 5º. Durante a execução orçamentária, fica o Executivo autorizado a abrir CRÉDITOS SUPLEMENTARES até o limite de 5% (cinco por cento), das despesas fixadas nesta Lei, para reforçar dotações que se tornarem insuficientes, podendo para tanto:

- a) Anular parcial ou totalmente dotações orçamentárias, conforme disposto no III, do artigo 43, da Lei Federal n. 4.320/64;
- b) Utilizar o excesso de arrecadação apurado na forma do parágrafo 3º do art. 43, da Lei Federal n. 4.320/64;
- c) Utilizar o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, na forma do parágrafo 2º do art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64;
- d) Transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação para outra, e de uma categoria econômica para outra, desde que não altere os percentuais obrigatórios por lei.

Parágrafo único – Não oneram o limite estabelecido neste artigo:

I – as suplementações de dotações orçamentárias ao remanejamento de pessoal e encargos sociais, entre si, até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);

II – as suplementações de dotações com recursos vinculados a convênios;

III – as suplementações de dotações referentes ao pagamento da dívida pública e de precatórios judiciais, até o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);

IV – as suplementações realizadas a conta da dotação de Reserva de contingência, até o limite estabelecido nesta Lei de R\$ 1.700.195,65 (um milhão setecentos mil cento e noventa e cinco reais e sessenta e cinco centavos);

V – o excesso de arrecadação de receitas diretamente arrecadadas ou transferências constitucionais, desde que para alocação nas mesmas dotações em que os recursos dessas fontes foram originalmente programadas. (destaquei)

Ademais, em consulta ao Sicom, verifiquei que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018, Lei Municipal n. 1.057, de 2017, mencionada pela defendente, assim dispôs sobre a reserva de contingência:

Art. 3º Os Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social descriminarão as despesas por Unidade Orçamentária, segundo a classificação funcional e programática, explicitando para cada projeto, atividade ou operação especial, respectivas metas e valores da despesa por grupo ou modalidade de aplicação.

(...)

§ 8º. A reserva de contingência, prevista nesta Lei e incluída na Lei Orçamentária Anual, será identificada pelo dígito 9, no que se refere ao grupo de natureza de despesas e será destinada ao atendimento de passivo contingente e suprir dotação já existente no orçamento.

(...)

Art. 20. A reserva de contingência, se constante na Lei orçamentária anual, **será utilizada até ao limite de seu valor, independente da autorização de suplementação da Lei Orçamentária Anual, exclusivamente e automaticamente, para reforçar dotações inseridas na realização de obras e no custeio administrativo dos Poderes Executivo e Legislativo, servindo esta como autorização legislativa.**

Parágrafo único. A reserva de contingência destina ainda ao atendimento:

I – pagamento de passivos contingentes;

II – outros riscos e eventos fiscais imprevistos;

III – suplementação de dotação prevista em orçamento. (destaquei)

E, de acordo com o excerto do Comparativo da Despesa Fixada com a Executada, constante à peça n. 46, a referida reserva foi constituída e contemplada no orçamento de 2018, com recursos fixados no montante de R\$1.700.195,65 (um milhão setecentos mil cento e noventa e cinco reais e sessenta e cinco centavos), o que permite concluir que os créditos abertos com base no inciso IV do parágrafo único do art. 5º da LOA, no valor de R\$1.593.486,27 (um milhão quinhentos e noventa e três mil quatrocentos e oitenta e seis reais e vinte e sete centavos) comportaram-se dentro do limite autorizado.

Portanto, acorde com a unidade técnica, considero que foram observadas as disposições do art. 42 da Lei n. 4.320, de 1964.

Dos Créditos Abertos sem Recursos, por excesso de arrecadação

De acordo com o estudo técnico, foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$627.676,00 (seiscentos e vinte e sete mil e seiscentos e setenta e seis reais), contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964. Ressaltou, todavia, a unidade técnica que apenas R\$276.898,69 (duzentos e setenta e seis mil oitocentos e noventa e oito reais e sessenta e nove centavos) foram empenhados sem recursos disponíveis, valor este considerado como irregular.

Considerando que na defesa apresentada (peça n. 27) não houve manifestação da responsável acerca do apontamento em questão, a unidade técnica ratificou o seu exame inicial, mantendo a irregularidade.

De fato, compulsando os autos, verifico que, em sua peça defensiva, a responsável foi silente quanto à ocorrência anotada no exame inicial, afeta ao descumprimento do citado art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964.

Com efeito, a inobservância do disposto no art. 43 do referido diploma legal constitui ilegalidade grave, pois o comando da norma contida nesse dispositivo tem por finalidade principal coibir a realização de despesa sem a necessária fonte de recurso para fazer face à correspondente obrigação assumida e, conseqüentemente, evitar desequilíbrio financeiro das contas públicas.

Portanto, considero irregular e de reponsabilidade da prestadora a abertura e execução de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$276.898,69 (duzentos e setenta e seis mil oitocentos e noventa e oito reais e sessenta e nove centavos), em desacordo com os preceitos insertos no art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964, montante este que representa 2,23% (dois vírgula vinte e três por cento) da despesa empenhada pelo Poder Executivo no exercício, de R\$12.410.437,48 (doze milhões quatrocentos e dez mil quatrocentos e trinta e sete reais e quarenta e oito centavos), conforme Comparativo da Despesa Fixada com a Executada, que ora faço anexar.

Das Alterações Orçamentárias

A unidade técnica analisou os decretos de alterações orçamentárias formalizados no exercício financeiro com o intuito de verificar se houve 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.

Registrou, na oportunidade, que também foi excetuada dessa análise a movimentação entre fontes vinculadas aos blocos de financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde – Fontes 48 a 52 –, tendo como base a regulamentação estabelecida na Portaria do Ministério da Saúde n. 3992, de 28/12/2017, que alterou a Portaria de Consolidação n. 6/GM/MS, de 28/9/2017, e dispôs sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde do Sistema Único de Saúde.

Dessa análise, concluiu a unidade técnica que o Município editou decretos de alterações orçamentárias 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 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, em especial porque o controle orçamentário por fonte de recursos se mostra relativamente recente se comparado às normas contábeis até então instituídas, 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 chefe do Poder Executivo 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

Dos Dispendios com Pessoal

A unidade técnica apontou que o Poder Executivo e o Município não obedeceram aos limites estabelecidos na alínea “b” do inciso III do art. 20 e do inciso III do art. 19, ambos da Lei Complementar n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois as despesas totais com pessoal, em 2018, corresponderam a 61,31% (sessenta e um vírgula trinta e um por cento) e 67,05% (sessenta e sete vírgula zero cinco por cento), respectivamente, da receita base de cálculo (Receita Corrente Líquida – RCL), extrapolando os contingenciamentos legais de 54,00% (cinquenta e quatro por cento) e de 60,00% (sessenta por cento).

No que diz respeito ao Poder Legislativo, verificou, lado outro, que foi observado o parâmetro definido pela alínea “a” do inciso III do art. 20 do referido diploma legal, porquanto o índice apurado foi de 5,74% (cinco vírgula setenta e quatro por cento).

Salientou a unidade técnica que mesmo somando ao total da Receita Corrente Líquida (RCL) os valores devidos pelo Estado ao Município a título de repasses do Fundeb e ICMS, referentes ao exercício de 2018, o Poder Executivo e o Município continuaram extrapolando os limites legais, atingindo, em 31/12/2018, 58,05% (cinquenta e oito vírgula zero cinco por cento) e 63,48% (sessenta e três vírgula quarenta e oito por cento) da referida receita ajustada, respectivamente.

A prestadora, em sua defesa, alegou que, em razão do valor do Produto Interno Bruto – PIB no período, deve ser aplicado o disposto no art. 66 da Lei Complementar n. 101, de 2000, e que, tomando-se por base tal dispositivo, o excedente verificado poderia ser eliminado até 30/4/2020, tendo o Município se adequando aos limites legais ao final de 2019, pelo que o apontamento deve ser considerado regular.

Ressaltou que existem despesas que devem ser excluídas da base de cálculo do dispêndio com pessoal, visto que foram indevidamente lançadas como tal, de modo que os índices decorrentes dessa alteração se ajustam aos limites impostos pela LRF.

Assinalou que este Tribunal, em resposta à Consulta n. 980.459 (Sessão de 21/9/2016), ao ser questionado sobre o cômputo de despesas indenizatórias com pessoal para fins de aferição do limite previsto no §1º do art. 29-A da Constituição da República, entendeu que as férias indenizadas, bem assim as convertidas em pecúnia, possuem nítido caráter indenizatório, não devendo, portanto, serem computadas na folha de pagamento do Poder Executivo para apuração do limite de gastos com pessoal, o que também é preconizado na Consulta n. 1.015.780.

Asseverou que a Prefeitura, no ano de 2018, contabilizou o pagamento de férias (acréscimo de 1/3 e férias prêmio) na rubrica "Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil", quando deveriam ter sido apropriadas em "Indenizações e Restituições Trabalhistas", motivo pelo qual tais despesas, empenhadas no valor de R\$359.113,41 (trezentos e cinquenta e nove mil cento e treze reais e quarenta e um centavos), conforme documentos anexados aos autos, devem ser excluídas do cômputo de gastos com pessoal.

Alegou, ainda, que tentou reduzir as despesas nos quadrimestres seguintes, como exigido pela LRF, porém, no ano de 2018, o Governo do Estado reteve receitas que obrigatoriamente deveriam ter sido repassadas, o que impediu novamente o cumprimento dos dispositivos legais.

Ressaltou que eventual percentual excedente se situa dentro de escala de valores classificáveis como de pequena monta e que, com base no princípio da Insignificância ou Bagatela, não tem o condão de macular todo o conjunto da prestação de contas, culminando com sua rejeição. Pontuou que o excedente foi de pouco mais de 3% (três por cento), o que é o principal fundamento a ser resguardado pela legislação, não causando impacto suficiente para comprometer a integridade dos serviços que foram prestados.

Destacou que este Tribunal, nas decisões proferidas nos autos dos Processos n. 768.754 (Pedido de Reexame, referente à PCA de 2004 da Prefeitura Municipal de Goianá), 787.182 (Pedido de Reexame, referente à PCA de 2002 da Prefeitura Municipal de Nova Lima) e 748.160 (PCA de 2007, da Prefeitura Municipal de Brumadinho), aplicou os princípios da insignificância e da razoabilidade.

Por fim, a prestadora sustentou que a falha apontada é de pequena expressão econômica e não pode ser considerada apta à rejeição das contas, e, ainda, que não houve dando ao erário, devendo as contas serem aprovadas com ressalvas, e que foi encaminhada documentação no intuito de comprovar o alegado, peças n. 31, 34, 35 e 36.

A unidade técnica, depois de examinar os argumentos aduzidos pela responsável, ressaltou que, em atendimento ao disposto nos §§ 5º e 6º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta n. 01, de

2019, ficou evidenciado que, embora somados à RCL os valores devidos pelo Estado ao Município relativos ao Fundeb e ICMS do exercício de 2018, o Poder Executivo e o Município permaneceram excedendo os limites legais, alcançando 58,05% (cinquenta e oito vírgula zero cinco por cento) e 63,48% (sessenta e três vírgula quarenta e oito por cento) da RCL ajustada.

Sobre a alegação de que existem despesas no valor de R\$359.113,41 (trezentos e cinquenta e nove mil cento e treze reais e quarenta e um centavos), referentes a pagamentos de férias, que deveriam ser excluídas da base de cálculo, ponderou a unidade técnica que a documentação encaminhada pela defendente, por si só, não possibilita a exclusão do valor indicado, visto que tal documentação não foi complementada por informações adicionais, como número do empenho, valor empenhado, elemento da classificação orçamentária da despesa, entre outros. Destacou que, em 2018, o Sicom revelou contabilização de despesas da ordem de R\$410.472,35 (quatrocentos e dez mil quatrocentos e setenta e dois reais e trinta e cinco centavos) na natureza de despesa 3.1.90.94.00 – Indenizações e Restituições Trabalhistas, já consideradas nas exclusões, conforme indicado no estudo inicial.

Quanto à alegação de que é cabível a aplicação dos princípios da insignificância e da razoabilidade, assinalou que as situações tratadas nos processos citados pela defendente diferem da abordada neste item de análise e que não há, ainda, posicionamento uniforme deste Tribunal no que diz respeito ao alcance e sistematização da aplicação desses princípios, especialmente no âmbito das análises técnicas das prestações de contas municipais.

Reiterou a unidade técnica que, se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20 da LRF, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, a recondução dos gastos com pessoal aos limites legais deve obedecer aos prazos estipulados no art. 23, segundo o qual o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro e, quando for o caso, combinado com o art. 66 da mesma Lei, hipótese em que os prazos serão duplicados.

Não obstante, revendo o estudo inicial, ao verificar o cumprimento dos comandos fixados nos arts. 23 e 66 da LRF, constatou a unidade técnica que os percentuais excedentes foram eliminados no segundo quadrimestre subsequente, haja vista que, em agosto de 2019, o Poder Executivo reconduziu o percentual para 51,53% (cinquenta e um vírgula cinquenta e três por cento) e o Município para 56,49% (cinquenta e seis vírgula quarenta e nove por cento), respectivamente, conforme retratado nos Demonstrativos Despesa Total com Pessoal por Poder - LRF, anexados eletronicamente. Em razão disso, desconsiderou o apontamento.

Pois bem. No caso dos autos, entendo que os percentuais de gastos com pessoal devem ser considerados sem os ajustes da receita base de cálculo, pois, conforme estabelece o § 4º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta n. 01, de 2019, a análise quanto ao descumprimento do limite de despesa com pessoal deverá considerar o decurso do prazo de recondução previsto no art. 23 c/c o art. 66 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

Assim, acolho a análise empreendida no reexame técnico, tendo em vista que o objetivo da lei é que os excessos porventura apurados sejam regularizados e não ocasionem impactos recorrentes nas contas públicas. *In casu*, a situação pretendida pelo legislador foi atendida, porquanto reconduzidos os gastos com pessoal do Poder Executivo e do Município no prazo exigido no citado art. 23, conforme constatado pela unidade técnica.

Portanto, com base em decisões precedentes em casos análogos, v.g. nos autos dos Processos n.s 887.065, 887.262, 1.047.335, 987.293 e 1.012.505, apreciados nas respectivas Sessões de 28/11/2013, 13/2/2014, 23/5/2019, 6/6/2019 e 13/6/2019, da Segunda Câmara, bem assim nos Processos n.s 886.742 e 886.836, apreciados nas correspondentes Sessões de 11/3/2014 e 11/2/2014, da Primeira Câmara, entendo que a situação verificada no Município se amolda ao

espírito almejado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual considero que a ocorrência anotada no exame inicial não tem o condão de macular as contas ora examinadas, pois, adotados os critérios legais vigentes, os gastos foram reconduzidos aos limites permitidos.

Dos Demais Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do exame da unidade técnica, ressaí que também foram cumpridos:

- a) o limite de 7,00% (sete por cento) definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo, que, *in casu*, correspondeu a 6,70% (seis vírgula setenta por cento) da receita base de cálculo;
- b) os índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde (16,17% – dezesseis vírgula dezessete por cento) e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (34,30% – trinta e quatro vírgula trinta por cento).

Registro, no entanto, que todos 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 salientar que, dando continuidade ao acompanhamento iniciado nas prestações de contas do exercício financeiro de 2017, o estudo técnico, conferindo critérios qualitativos à análise da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apresentou a situação do Município no que diz respeito ao cumprimento das metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação (PNE), 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, até 2018, houve cumprimento de 84,95% (oitenta e quatro vírgula noventa e cinco por cento) da referida meta. Consignou ainda o exame técnico que, até o exercício de 2018, o Município alcançou o índice de 34,04% (trinta e quatro vírgula zero quatro por cento), no tocante à oferta em creches para crianças de até três anos, percentual esse que deve ser de no mínimo 50% (cinquenta por cento) até 2024, conforme disposto na mencionada lei.

Quanto à meta 18, a unidade técnica constatou 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 2018 pela Portaria MEC n. 1.595, de 2017, não cumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República, diante do que sugeriu fosse recomendado à prefeita 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 Plano Nacional de Educação, 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 (dezessete) 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 prefeito do município de Faria Lemos 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.

O estudo retrata, ainda, série histórica dos resultados gerais alcançados pelo Município, nos sete indicadores, nos exercícios de 2015, 2016, 2017 e 2018, o que permite o acompanhamento efetivo, tanto por parte prestador, quanto dos demais atores sociais e políticos, dos efeitos das ações porventura adotadas pela Administração e sua repercussão na melhoria da gestão municipal.

In casu, constatou-se que, em 2018, o município de Faria Lemos apresentou IEGM menor que 50,0% (nota C = baixo nível de adequação), representando estagnação em relação aos exercícios anteriores (2015, 2016 e 2017), cujos resultados finais revelaram idêntico IEGM, ou seja, menor que 50% (nota C).

Verifico que, no exercício de 2018, o Município obteve nota C (baixo nível de adequação) nos quesitos meio ambiente, cidades protegidas, educação, gestão fiscal, governança em tecnologia da informação e saúde. 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.

No tocante às dimensões educação e saúde, a obtenção da idêntica nota C (baixo nível de adequação - IEGM menor que 50%) demonstra que, relativamente ao primeiro segmento, houve estagnação no resultado alcançado, quando comparado com o início da série história (2015), cujo resultado do IEGM também correspondeu à nota C, e, no que diz respeito ao segundo segmento, ocorreu retrocesso em relação à 2017, que apresentou IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima (nota B = efetiva).

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. Entretanto, não opinou

conclusivamente sobre as contas anuais da prefeita, não atendendo ao disposto no § 3º do art. 42 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Considero que, isoladamente, a falha não tem o condão de macular toda a prestação de contas, motivo pelo qual recomendo ao atual prestador que, ao elaborar a prestação de contas a ser enviada a esta Corte, verifique se o Relatório de Controle Interno atende aos requisitos da Instrução Normativa deste Tribunal.

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 pela Sra. Sueli Cunha Terra, prefeita do município de Faria Lemos, relativas ao exercício financeiro de 2018, tendo em vista a abertura e execução de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$276.898,69 (duzentos e setenta e seis mil oitocentos e noventa e oito reais e sessenta e nove centavos), 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, e o inciso V do art. 167 da Constituição da República, observadas as recomendações constantes da fundamentação.

Registro, por necessário, que o valor de R\$276.898,69 (duzentos e setenta e seis mil oitocentos e noventa e oito reais e sessenta e nove centavos) representa 2,23% (dois vírgula vinte e três por cento) da despesa empenhada pelo Poder Executivo no exercício, no importe de R\$12.410.437,48 (doze milhões quatrocentos e dez mil quatrocentos e trinta e sete reais e quarenta e oito centavos), o que, de acordo com os critérios adotados pelo Tribunal e na esteira de decisões precedentes desta Corte, v.g. nos autos dos Processos n. 1.024.683 e 1.095.334, apreciados nas respectivas Sessões de 1º/10/2019 e 22/10/2020, não permite a adoção dos princípios da razoabilidade e da insignificância.

Registro, ainda, 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 a responsável, Sra. Sueli Cunha Terra, 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 JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

* * * * *

dds

