

Processo: 1104449
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Guapé
Exercício: 2020
Responsável: Nelson Alves Lara, prefeito à época
Procuradores: Fernanda Lorraine Almeida Freire - OAB/MG 174411, João Francisco da Silva - OAB/MG 049364, Mauro Jorge de Paula Bomfim - OAB/MG 043712
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

PRIMEIRA CÂMARA – 20/9/2022

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXAME DOS PROCEDIMENTOS INSERIDOS NO ESCOPO DE ANÁLISE DEFINIDO PELA ORDEM DE SERVIÇO CONJUNTA TCEMG N. 1/2021. ABERTURA, EXECUÇÃO E ALTERAÇÕES DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESAS COM PESSOAL. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA. OPERAÇÕES DE CRÉDITO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS 1 E 18 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL. PAINEL COVID-19. IRREGULARIDADES. PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. Deve-se, ao elaborar, discutir e votar o Projeto de Lei Orçamentária, abster de incluir dispositivo legal que contenha autorização para abertura de créditos suplementares em percentual excessivo, em consonância com os princípios orçamentários da exatidão e da programação e com a jurisprudência desta Casa, a exemplo dos Processos n. 835134 e n. 748233.
2. Deve-se, na realização de alterações orçamentárias por decreto, observar o disposto na Consulta TCEMG n. 932477 e na Portaria do Ministério da Saúde n. 3.992/2017.
3. Deve-se promover a conferência dos valores e dos lançamentos contábeis, antes de encaminhar as informações relativas ao repasse previsto no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República, em consonância com as normas brasileiras contábeis técnicas e instruções expedidas por este Tribunal.
4. Deve-se utilizar apenas a fonte de receita 101 para empenhar e pagar as despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE; a movimentação dos recursos deve ser realizada em conta corrente bancária específica, com identificação e escrituração individualizadas por fonte, conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta TCEMG n. 1088810, o art. 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 1º, §§ 6º e 8º, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008.

5. Deve-se utilizar apenas a fonte de receita 102 para empenhar e pagar as despesas relativas às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS; a movimentação dos recursos correspondentes deve ser realizada em conta corrente bancária específica, com identificação e escrituração individualizadas por fonte, conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta TCEMG n. 1088810, a Lei n. 8.080/1990, a Lei Complementar n. 141/2012 e arts. 2º, §§ 1º e 2º, e 8º, da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008.
6. Deve-se envidar esforços para o cumprimento das Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação – PNE, tendo em vista o estabelecido na Lei n. 13.005/2014.
7. Deve-se envidar esforços para o aprimoramento das dimensões que obtiveram nota C no IEGM, isto é, Ambiente, Cidade, Educação, Governança em Tecnologia da Informação, Planejamento e Saúde.
8. O Órgão de Controle Interno possui o dever de acompanhar a gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República, e ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade deve dar ciência ao Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.
9. Constatada a abertura e o empenho de créditos suplementares e especiais por excesso de arrecadação e operação de crédito, sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008.

PARECER PRÉVIO

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas anuais de responsabilidade do Sr. Nelson Alves Lara, prefeito municipal de Guapé, no exercício de 2020, com fundamento no disposto no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, tendo em vista a abertura e o empenho de créditos suplementares e especiais por excesso de arrecadação e operação de crédito, sem recursos disponíveis, no valor de R\$ 1.511.178,70, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000;
- II) ressaltar que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em razão de representação, denúncia ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal;
- III) recomendar ao prefeito municipal que:
 - a) abstenha-se, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária, de incluir dispositivo legal que contenha autorização para abertura de créditos suplementares em percentual excessivo, em consonância com os princípios orçamentários da exatidão e da programação e com a jurisprudência desta Casa, a exemplo dos Processos n. 835134 e n. 748233;
 - b) observe a Consulta TCEMG n. 932477 e a Portaria do Ministério da Saúde n. 3.992/2017, a fim de evitar a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes incompatíveis;

- c) promova a conferência dos valores e dos lançamentos contábeis, antes de encaminhar as informações relativas ao repasse previsto no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República, em consonância com as normas brasileiras contábeis técnicas e instruções expedidas por este Tribunal;
 - d) empenhe e pague as despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE utilizando-se somente a fonte de receita 101; movimente os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identifique e escrete de forma individualizada por fonte (recursos que integram a Receita Base de Cálculo - RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta TCEMG n. 1088810, o art. 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000 e o art. 1º, §§ 6º e 8º, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008;
 - e) empenhe e pague as despesas com as Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS utilizando-se somente a fonte de receita 102; movimente os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identifique e escrete de forma individualizada por fonte (recursos que integram a Receita Base de Cálculo - RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta TCEMG n. 1088810, a Lei n. 8.080/1990, a Lei Complementar n. 141/2012 e os arts. 2º, §§ 1º e 2º, e 8º da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008;
 - f) planeje adequadamente a gestão municipal, objetivando o cumprimento das Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação – PNE, referente à universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos e à ampliação da oferta de educação infantil em creches, bem como à implementação de planos de carreira para os profissionais da educação, em consonância com o piso salarial nacional, tendo em vista o estabelecido na Lei n. 13.005/2014;
 - g) envie esforços para o aprimoramento das dimensões que obtiveram nota C no IEGM, isto é, Ambiente, Cidade, Educação, Governança em Tecnologia da Informação, Planejamento e Saúde;
- IV)** recomendar ao Poder Legislativo que, ao discutir e votar o Projeto de Lei Orçamentária, não autorize percentual excessivo de suplementação de dotações; bem como promova a conferência dos valores e dos lançamentos contábeis, antes de encaminhar as informações relativas ao repasse previsto no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República, em consonância com as normas brasileiras contábeis técnicas e instruções expedidas por este Tribunal;
- V)** recomendar ao Órgão de Controle Interno que acompanhe a gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária;
- VI)** determinar o arquivamento dos autos, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e após o Ministério Público de Contas verificar que a Câmara Municipal promoveu o julgamento das contas observando a legislação aplicável, bem como adotou as medidas cabíveis no seu âmbito de atuação, consoante estatui o art. 239 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz, registrada a fundamentação divergente deste em relação à aplicação da insignificância.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de setembro de 2022.

GILBERTO DINIZ
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 20/9/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas do Executivo Municipal de Guapé, referente ao exercício de 2020, de responsabilidade do prefeito Sr. Nelson Alves Lara.

A Unidade Técnica concluiu, no relatório inicial às peças de 2 a 19, pela rejeição das contas, tendo em vista a abertura e o empenho de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis, nas fontes excesso de arrecadação e operação de crédito, bem como superávit financeiro, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c o art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar n. 101/2000 e apresentou sugestões de recomendações.

Em face dos apontamentos, determinei, à peça 20, a citação do responsável, que apresentou sua defesa, às peças 23 a 42 e 45 a 50, conforme certificado pela Secretaria da Segunda Câmara, à peça 43.

Em reexame, às peças de 56 a 61, a Unidade Técnica, concluiu pela rejeição das contas, tendo em vista que a irregularidade relativa à abertura e empenho de créditos suplementares e especiais sem recursos por excesso de arrecadação e operação de crédito não foi sanada.

O Ministério Público de Contas manifestou-se, na peça 63, pela rejeição das contas com fundamento no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, em consonância com o exame da Unidade Técnica.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A análise da prestação de contas foi realizada com base nas diretrizes e procedimentos decorrentes da Resolução TCEMG n. 4/2009, da Resolução TCEMG n. 16/2017, da Instrução Normativa TCEMG n. 4/2017, da Ordem de Serviço Conjunta TCEMG n. 1/2021, nos dados remetidos via Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom, bem como nos relatórios técnicos (peças 2 a 19 e 56 a 61).

1 Abertura, execução e alterações dos créditos orçamentários e adicionais

A Unidade Técnica apontou que a abertura e execução dos créditos orçamentários e adicionais foram realizadas em conformidade com o art. 167, incisos II e V, da Constituição da República de 1988, com os arts. 42 e 59 da Lei n. 4.320/1964 e com o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000.

Ressaltou que a Lei Orçamentária Anual – LOA autorizou um percentual superior a 30% do valor orçado para abertura de créditos suplementares em relação ao valor total fixado no orçamento. No entendimento da Unidade Técnica, esse elevado percentual aproxima-se, na prática, de concessão ilimitada de créditos suplementares, presumindo-se a falta de planejamento da municipalidade. Tal procedimento caracteriza desvirtuamento do orçamento-programa, pondo em risco os objetivos e metas governamentais traçados pela Administração Pública. Embora não haja na legislação norma que limite o percentual máximo do orçamento para abertura de créditos suplementares, sugeriu a emissão de recomendação ao Chefe do Poder Executivo para que, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Municipal, estabeleça, com

razoabilidade, índices de autorização para abertura de créditos suplementares, e ao Chefe do Poder Legislativo para que, ao apreciar e votar o mencionado projeto, observe com cautela os índices de autorização para suplementação de dotações pelo Município para que a prática vigente não se repita.

Compulsando os autos, identifiquei que a Lei Orçamentária Anual – LOA, Lei n. 2.678/2019, inicialmente, autorizou o percentual de 30%. Posteriormente, foi modificada pela Lei n. 2.714/2020, passando o percentual de autorização de abertura de crédito suplementar ser de 40% do total fixado.

Destaco que elevados percentuais para suplementação de dotações, consignados em leis orçamentárias, geram uma maior flexibilização do orçamento-programa, retirando-lhe a característica de planejamento da ação estatal. Assim, proponho recomendar ao chefe do Poder Executivo que, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária, abstenha-se de incluir dispositivo legal que contenha autorização para abertura de créditos suplementares em percentual excessivo, em consonância com os princípios orçamentários da exatidão e da programação e com a jurisprudência desta Casa, a exemplo dos Processos n. 835134, relator conselheiro Cláudio Couto Terrão, e n. 748233, relator conselheiro substituto Licurgo Mourão. Ademais, proponho recomendar ao Poder Legislativo que, ao discutir e votar o mencionado projeto, não autorize percentual excessivo de suplementação de dotações.

O total dos créditos especiais incluiu decretos de suplementação de créditos especiais, conforme registrado pela Unidade Técnica.

A Unidade Técnica apontou que foram abertos créditos suplementares e especiais por excesso de arrecadação e operação de crédito, sem recursos disponíveis, no valor de R\$ 1.533.498,69, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000. Ressaltou que, deste montante, R\$ 1.511.178,70 foram empenhados sem recursos disponíveis, valor este considerado irregular.

Em sua defesa, à peça 38, o responsável afirmou que os créditos adicionais foram abertos atendendo, estritamente, ao que dispõe a Lei n. 4.320/1964 e usou como recursos os provenientes de excesso de arrecadação. Alegou que a Consulta 932477 alterou o entendimento da apuração do excesso de arrecadação até o exercício de 2013, definindo que “É possível a abertura de créditos adicionais ao orçamento, com especificação das fontes e destinação de recursos, havendo apuração de superávit financeiro ou excesso de arrecadação”.

Alegou, ainda, que, no Comunicado Sicom n. 14/2018, o Tribunal de Contas orientou sobre a possibilidade de considerar as fontes de recursos 100, 101 e 102 como se fossem uma única fonte, para fins de abertura de créditos adicionais. Em seguida, demonstrou o ajuste, evidenciando a compensação entre as referidas fontes e a regularização dos créditos abertos sem recursos.

Justificou a abertura de créditos adicionais do SAAE com recursos do excesso de arrecadação, esclarecendo a adoção rigorosa dos preceitos legais com a finalidade de suplementação por excesso de arrecadação apurado.

Em reexame, à peça 58, a Unidade Técnica, afirmou que não procedia que os créditos nas fontes 100 - Recursos Ordinários, 101 - Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação e 102 - Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde devem ser apurados conjuntamente, tendo em vista que a fonte 100 refere-se à arrecadação de recursos que não compõem o rol dos recursos que integram as fontes 101 e 102, diante do prescrito na Consulta 932477 de que “a origem do recurso é a mesma, incluída a fonte 100 - Recursos Ordinários, quando originada de impostos”. Assim, no seu entendimento, a apuração dos recursos nas referidas fontes deve ocorrer de forma distinta, uma vez que a fonte

100 - Recursos Ordinários também arrecada receitas que não são originadas de impostos e transferências de impostos, o que não ocorre nas fontes de recursos 101 e 102.

A partir das remessas ao Sicom, apurou, por meio do Relatório Comparativo da Receita Prevista com a Arrecadada, as receitas decorrentes de impostos e transferências de impostos, com o objetivo de verificar a existência de excesso de arrecadação na fonte 100, que poderia ser utilizado para regularizar os créditos abertos sem recursos nas fontes 101 e 102. A receita prevista foi de R\$ 17.070.309,46 e a receita arrecadada foi de R\$ 16.388.281,99. Assim, considerando que a arrecadação foi inferior à previsão, não restou configurado o excesso de arrecadação na fonte 100, razão pela qual manteve o apontamento inicial.

Além da questão analisada pela Unidade Técnica quanto às fontes de recursos, cuja conclusão ratifico, deve-se nesta situação examinar a efetiva realização das despesas, considerando a materialidade dos valores apontados como irregulares.

Nos casos em que o percentual dos créditos abertos e empenhados sem recursos é irrelevante, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido da aplicação do princípio da insignificância, a exemplo dos Processos n. 1012349, 1091813, 1104723, 1104711 e 1104541 de minha relatoria, bem como dos Processos n. 1084563 e 107241.

Assim, mediante análise do caso concreto, constatei que foram abertos créditos suplementares e especiais por excesso de arrecadação e operação de crédito, sem recursos disponíveis, no valor de R\$ 1.533.498,69, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, e que, deste montante, R\$ 1.511.178,70 foram empenhados, o que representou 2,71% do total dos créditos concedidos no exercício (R\$ 55.795.999,57), percentual superior a 1%, razão pela qual entendo que não é cabível a aplicação do princípio da insignificância.

A Unidade Técnica informou que não apontou irregularidades na autorização dos créditos abertos com recursos de excesso de arrecadação nos Decretos n. 261 e n. 268.

No exame inicial, a Unidade Técnica informou que foram abertos créditos suplementares e especiais por superávit financeiro, sem recursos disponíveis, no valor de R\$ 1.542.073,86, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000. Ressaltou que, deste montante, R\$ 1.460.038,13 foram empenhados sem recursos disponíveis, valor este considerado irregular.

Informou, ainda, que o superávit financeiro apurado na fonte 59 decorre da soma do superávit verificado nas fontes 48, 49, 50, 51 e 52 no exercício anterior, conforme consta do Relatório Superávit/Déficit Financeiro Apurado anexado aos autos.

Em defesa, à peça 38, o responsável alegou que os créditos foram abertos atendendo à legislação e que foram apurados com base no quadro específico do Balanço Patrimonial do exercício de 2019, tomadas isoladamente as destinações de recursos 207 - Precatórios do Fundef e 259 - Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Bloco Custeio de Manutenção das Ações e Serviços Públicos.

Afirmou que este Tribunal inicialmente recomendou que os recursos oriundos de Precatórios do Fundef fossem contabilizados, em 2019, em rubrica de receita na fonte de recursos 100 - Recursos Ordinários e, em 2020, na fonte de recurso 07 - Precatórios do Fundef. Afirmou, ainda, que mediante consulta via Central de Relacionamento com o Jurisdicionado - CRJ deste Tribunal, recebeu orientação de transferência dos recursos da fonte 100 para a fonte 207. Evidenciou metodologia de apuração do superávit financeiro da fonte de recurso 207, resultando no superávit de R\$ 1.207.442,32. Anexou cópias dos decretos, demonstrativos de movimentação de numerário dos exercícios de 2019 e 2020, bem como do extrato bancário da

conta corrente n. 71042-6 CEF - Caixa Econômica Federal, com saldo final na razão contábil em 2019 (fonte 100) e inicial em 2020 (fonte 207) de R\$ 1.672.243,59.

Relativamente aos recursos da fonte 59, o defendente alegou que seguiu as orientações deste Tribunal constantes do Boletim Sicom 9/2020, no que tange à criação da fonte de recurso 159 e sobre o superávit financeiro apurado no final de 2019, que, originalmente, pertencia às fontes de recursos 148 a 152. Evidenciou os valores do superávit financeiro das fontes 48 a 52, que originaram a fonte 59, no valor de R\$ 78.644,50, montante suficiente para acobertar o Decreto n. 285, que foi de R\$ 68.498,64. Anexou cópias da documentação no intuito de provar suas alegações. Apresentou a análise do superávit financeiro de Recursos Ordinários - fonte 00 do SAAE que foi de R\$ 376.370,79.

A Unidade Técnica, em reexame, à peça 58, apurou que de fato assiste razão ao defendente quanto à existência de recursos na fonte 07 - Precatórios do Fundef, no valor de R\$ 1.672.243,59, com passivo financeiro de R\$ 464.801,27, resultando no superávit financeiro de R\$ 1.207.442,32, valor este suficiente para acobertar os créditos adicionais na mesma fonte de recursos, no valor de R\$ 1.206.660,71, conforme demonstrado no Relatório Sicom Decreto de Alterações Orçamentárias - Fonte 207. De acordo com a Consulta n. 1088810, a execução consolidada com as fontes criadas em 2020 não evidenciou despesas empenhadas sem recursos na movimentação do superávit financeiro da fonte 07, quando excluída desta apuração o Bloco de Recursos Ordinários (00/01/02/05/07/08); mas no Bloco de Recursos Ordinários foram apuradas despesas empenhadas sem recursos de R\$ 293.572,94.

Quanto à irregularidade apontada, inicialmente, na fonte 59 - Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, foi efetuada nova apuração somando-se as fontes 48, 49, 50, 51 e 52, tendo sido apurado um superávit financeiro de R\$ 78.644,50. Assim, comparando-se este montante com os créditos adicionais que foram abertos de R\$ 68.498,64, constatou que não houve a irregularidade.

Quanto ao superávit financeiro na fonte 00, Recursos Ordinários, do SAAE, que foi demonstrado na defesa, informou que o valor de R\$ 75.645,45 foi apurado na fonte de recursos 01 - Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação e consta do Relatório Superávit/Déficit Apurado.

Pelo exposto, a Unidade Técnica retificou o valor das despesas empenhadas sem recursos para o montante de R\$ 293.572,94 e ratificou o descumprimento do disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c o artigo 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000.

Além da questão analisada pela Unidade Técnica quanto às fontes de recursos, cuja conclusão ratifico, deve-se nesta situação, conforme já mencionado anteriormente, examinar a efetiva realização das despesas, considerando a materialidade dos valores apontados como irregulares.

Assim, mediante análise do caso concreto, constatei que foram abertos créditos suplementares e especiais por superávit financeiro, sem recursos disponíveis, no valor de R\$ 293.572,94, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, cujo montante foi empenhado, o que representou 0,53% do total dos créditos concedidos no exercício (R\$ 55.795.999,57), razão pela qual aplico o princípio da insignificância e desconsidero o apontamento.

A Consulta TCEMG n. 932477, que dispõe sobre a impossibilidade de abertura de créditos adicionais utilizando-se de recursos de fontes distintas, traz como exceções as originadas do Fundeb (118, 218, 119 e 219) e das aplicações constitucionais em Ensino e Saúde (101, 201, 102 e 202), bem como as fontes 100 e 200. A Portaria do Ministério da Saúde n. 3.992/2017, que trata dos blocos de financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde do Sistema Único de Saúde, também traz como exceções as fontes 148, 248, 149, 249, 150, 250, 151, 251,

152 e 252. Considerando as orientações mencionadas no que se refere às alterações orçamentárias por decreto, a Unidade Técnica detectou acréscimos e reduções em fontes incompatíveis. Assim, sugeriu a emissão de recomendação ao gestor para que este observe a Consulta TCEMG n. 932477 e a Portaria do Ministério da Saúde n. 3.992/2017, posicionamento que ratifico.

2 Índices e limites constitucionais e legais

2.1 Repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal

A Unidade Técnica apurou que o repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal correspondeu a 5,12% da receita base de cálculo, cumprindo o disposto no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República.

Compulsando os autos, constatei que, ao verificar se o limite constitucional foi observado, a Unidade Técnica adotou como parâmetro o “Repasse Concedido” pelo Poder Executivo, deduzido do numerário devolvido e não utilizado pela Câmara Municipal, conforme demonstrado na peça 14.

Todavia, vale mencionar que, de acordo com o entendimento consolidado neste Tribunal, consubstanciado nas respostas às Consultas TCEMG n. 874067 e 896488, o repasse está atrelado à fixação disposta na Lei Orçamentária Anual - LOA e eventual saldo remanescente não utilizado pela Câmara Municipal ao final de cada exercício deve ser devolvido ao Poder Executivo ou compensado no duodécimo a ser repassado no exercício subsequente.

Dessa forma, a devolução, pela Câmara Municipal, dos recursos não utilizados no período não deve influenciar a apuração do valor do repasse formalizado sob responsabilidade do chefe do Poder Executivo no exercício de referência, até porque implicaria repasse inferior ao previsto na LOA, o que, nos termos do art. 29-A, § 2º, inciso III, da Constituição da República, poderia configurar, inclusive, o cometimento, em tese, de crime de responsabilidade pelo prefeito.

Assim, entendo que o repasse a ser considerado para fins de emissão do parecer prévio é o informado pela Unidade Técnica como “Repasse Concedido”, sem deduções, no valor de R\$ 1.957.813,34, o qual representou 6,86% da receita base de cálculo, no montante de R\$ 28.530.435,95.

A Unidade Técnica destacou que houve divergência entre os valores informados pela Prefeitura e pela Câmara referente à devolução de numerário. Considerou, na análise, o valor da devolução informada pela Câmara Municipal no montante de R\$ 498.317,18, por ser compatível com o relatório Pagamentos/Relação Extraorçamentária, anexado à prestação de contas.

Diante do exposto, proponho recomendar ao prefeito municipal e ao Poder Legislativo que, antes de encaminharem as informações relativas ao repasse previsto no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República, promovam a conferência dos valores e dos lançamentos contábeis, em consonância com as normas brasileiras contábeis técnicas e instruções expedidas por este Tribunal.

2.2 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

A aplicação na MDE atingiu o percentual de 26,89% da receita base de cálculo, atendendo ao disposto no art. 212 da Constituição da República e na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2012.

A Unidade Técnica informou que considerou os pagamentos realizados com recursos próprios por meio das contas bancárias n. 6292-8 Ensino 25%, n. 19494-8 Simples Nacional - SNA, n. 11918-0 BANCO BRADESCO, n. 16757-6 C F R H, como aplicação na MDE, uma vez que demonstram se tratar de contas representativas de recursos pertinentes à receita base de cálculo e/ou tenham recebido transferências dessas contas.

Informou que para pagamento das despesas com pessoal do Departamento de Educação foi utilizado o credor Departamento Municipal de Transportes e Estradas Vicinais.

Salientou que a disponibilidade bruta de caixa foi limitada aos saldos das contas utilizadas para pagamento das despesas da fonte 101.

Ao final, sugeriu a emissão de recomendação ao gestor para que empenhe e pague as despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE utilizando-se somente a fonte de receita 101; movimente os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identifique e escrete de forma individualizada por fonte (recursos que integram a RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta TCEMG n. 1088810, o art. 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000, e art. 1º, §§ 6º e 8º, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, posicionamento que ratifico.

2.3 Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS

A aplicação em ASPS atingiu o percentual de 24,29% da receita base de cálculo, atendendo ao disposto no art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição da República, no art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012, e na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2012.

A Unidade Técnica informou que considerou os pagamentos realizados com recursos próprios por meio das contas bancárias n. 14726-5 Fundo Municipal Saúde - 15%, n. 11918-0 BANCO BRADESCO, como aplicação em ASPS, uma vez que demonstram se tratar de contas representativas de recursos pertinentes à receita base de cálculo e/ou tenham recebido transferências dessas contas.

Informou que glosou os pagamentos realizados por meio da conta bancária n. 1657-6 - CRFH -COTA-PARTE DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS, uma vez que não compõe a Receita Base de Cálculo.

Ressaltou que o Município informou, na aplicação de gastos com saúde, valor relativo aos restos a pagar de exercícios anteriores sem disponibilidade de caixa, pagos no exercício de 2020, no montante de R\$ 4.722,30, no exercício de 2018, e R\$ 579.266,22, no exercício de 2019.

Destacou que, pelos demonstrativos “Movimentação dos Restos a Pagar de Exercícios Anteriores” e “Relatórios de Gastos”, extraído do Sicom/Consulta, os restos a pagar de exercícios anteriores, pagos em 2020, totalizaram R\$ 4.722,30, referente ao exercício de 2018, e R\$ 572.266,22, referente ao exercício de 2019.

Após análise da documentação mencionada, concluiu ser pertinente a aplicação do valor de R\$ 576.988,52, relativo aos restos a pagar de exercícios anteriores sem disponibilidade de caixa, pagos em 2020, na apuração do percentual da saúde, nos termos da Ordem de Serviço Conjunta TCEMG n. 1/2021, em cumprimento ao entendimento exarado na Consulta TCEMG n. 932736.

Ao final, sugeriu a emissão de recomendação ao gestor para que empenhe e pague as despesas com as Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS utilizando-se somente a fonte de receita 102; movimente os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identifique e escrete de forma individualizada por fonte (recursos que integram a Receita Base de Cálculo - RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta TCEMG n. 1088810, a Lei n. 8.080/1990, a Lei Complementar n. 141/2012 e os arts. 2º, §§ 1º e 2º, e 8º da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008, posicionamento que ratifico.

2.4 Despesas com Pessoal

As despesas totais com pessoal corresponderam a 51,77% da receita base de cálculo, sendo 49,35% com o Poder Executivo e 2,42% com o Poder Legislativo, cumprindo o disposto no art. 19, inciso III, e no art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei Complementar n. 101/2000.

2.5 Dívida Consolidada Líquida

Na apuração do cumprimento do limite, a Dívida Consolidada Líquida apresentou saldo de R\$ 3.401.021,63, o que correspondeu a 6,83% da receita corrente líquida ajustada para cálculo dos limites de endividamento no exercício de 2020. Dessa forma, o Município cumpriu o disposto no art. 30, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000 e no art. 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal n. 40/2001.

2.6 Operações de Crédito

Na apuração do cumprimento do limite, as Operações de Crédito apresentaram saldo zero, o que correspondeu a 0% da receita corrente líquida ajustada para cálculo dos limites de endividamento no exercício de 2020. Dessa forma, o Município obedeceu ao limite percentual para contratação de operações de crédito estabelecido no art. 30, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000 e no art. 7º, inciso I, da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal.

3 Relatório de Controle Interno

A Unidade Técnica afirmou que o Relatório de Controle Interno abordou todos os tópicos exigidos no item 1 do Anexo I, a que se refere o art. 2º, *caput* e § 2º, o art. 3º, § 6º, e o art. 4º, *caput*, todos da Instrução Normativa TCEMG n. 4/2017. O relatório foi conclusivo, tendo o Órgão de Controle Interno opinado pela regularidade das contas.

4 Avaliação do cumprimento das Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação – PNE

Em consonância com o art. 214 da Constituição da República, a Lei n. 13.005/2014 instituiu o Plano Nacional de Educação – PNE, para o período de 2014 a 2024, 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: à erradicação do analfabetismo; à universalização do atendimento escolar; à melhoria da qualidade do ensino; à formação para o trabalho; à promoção humanística, científica e tecnológica do País; ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Nesse sentido, conforme previsto no art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta TCEMG n. 1/2021, o Tribunal efetuou o acompanhamento do cumprimento das Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação pelo Município, conforme abordado a seguir.

4.1 Meta 1 do Plano Nacional de Educação – PNE

A Unidade Técnica apontou que a Administração não cumpriu integralmente a Meta 1 do PNE no tocante à universalização da educação pré-escolar das crianças de 4 a 5 anos de idade, no prazo estabelecido (exercício de 2016), tendo alcançado 75,47% da meta. Ademais, quanto à oferta da educação infantil em creches, alcançou 30,39% do público-alvo, até o exercício de 2020, sendo que deverá atingir no mínimo 50% das crianças de até 3 anos de idade até 2024, conforme disposto na Lei n. 13.005/2014. Assim, sugeriu recomendar ao gestor que adote políticas públicas que viabilizem o cumprimento da Meta 1 do PNE.

Tendo em vista que o prazo da Meta 1 do PNE encontra-se expirado, no que tange à universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos, proponho

recomendar ao gestor que adote políticas públicas imediatas para cumprimento da Lei n. 13.005/2014.

Com relação à meta de ampliação da oferta de educação infantil em creches, proponho recomendar ao gestor que continue a envidar esforços para cumprir a Lei n. 13.005/2014, pois até 2024 o município deve ofertar creche para, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos de idade.

4.2 Meta 18 do Plano Nacional de Educação – PNE

Quanto à Meta 18 do PNE, que trata da observância do piso salarial nacional, a Unidade Técnica apontou que o Município não observou o previsto no art. 5º da Lei n. 11.738/2008, atualizado para o exercício de 2020 pelas Portarias do Ministério da Educação e do Ministério da Fazenda n. 6/2018 e n. 4/2019. Assim, sugeriu a emissão de recomendação ao gestor municipal para adoção de medidas objetivando garantir que o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública tome como referência o piso salarial nacional.

Na análise inicial, foram evidenciados pagamentos na modalidade da educação básica, para creche (R\$ 1.731,69), para pré-escola (R\$ 1.534,64) e para os anos iniciais do ensino fundamental (R\$ 1.534,64).

O responsável, à peça 38, apresentou certidão, evidenciando os valores pagos aos professores de R\$ 1.731,69, em todas as modalidades da educação básica.

No reexame, à peça 58, a Unidade Técnica, considerando que o Piso Nacional da Educação Básica definido para o exercício de 2020 era de R\$ 2.886,24, para 40 horas semanais de trabalho, ratificou que o Município não observa o piso salarial profissional nacional. Assim, sugeriu a emissão de recomendação ao gestor municipal para adoção de medidas objetivando garantir que o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública tome como referência o piso salarial nacional, posicionamento que ratifico.

5 Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

O IEGM, agregado à análise da Unidade Técnica, tem por objetivo avaliar a efetividade das políticas públicas desenvolvidas nas dimensões: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação. Os dados para o cálculo do índice foram obtidos por meio de questionário aplicado anualmente aos jurisdicionados e pelos dados encaminhados no Sicom disponíveis em 26/4/2021, data de apuração do índice. A metodologia adotada nacionalmente para atribuição de notas e enquadramento nas faixas de resultado (A, B+, B, C+ e C) obedece a critérios pré-estabelecidos.

As notas por dimensão enquadram-se nas faixas “Altamente efetiva” (nota A), “Muito efetiva” (nota B+), “Efetiva” (nota B), “Em fase de adequação” (nota C+) e “Baixo nível de adequação” (nota C).

Assim, a performance da gestão com relação ao IEGM, com vistas à sustentação dos resultados, avanço ou retrocesso, pode ser constatada pelos resultados alcançados pelo Município, no período de 2015 a 2020, que se encontram evidenciados na Tabela 1.

Tabela 1 - Resultado do IEGM, Guapé, 2015-2020

Exercícios	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Resultado final	C	C	C	C+	C+	C

No exercício de 2020, o resultado final do IEGM apresentou retrocesso em comparação ao aferido em 2019, visto que a nota mudou de “C+” para “C”, enquadrando-se na faixa “Baixo nível de adequação”, pois foi apurado o IEGM menor que 50,0%.

Analizando as notas por dimensão no exercício de 2020, o Município enquadrou-se na faixa “Efetiva” (nota B) para o índice Fiscal e na faixa “Baixo nível de adequação” (nota C) para os índices Ambiente, Cidade, Educação, Governança em Tecnologia da Informação, Planejamento e Saúde.

Diante do exposto, proponho recomendar ao gestor que envide esforços para o aprimoramento das dimensões que obtiveram nota C no IEGM, isto é, Ambiente, Cidade, Educação, Governança em Tecnologia da Informação, Planejamento e Saúde.

6 Painel Covid-19

Em consonância com o art. 4º da Ordem de Serviço Conjunta TCEMG n. 1/2021, a Unidade Técnica apresentou o relatório Painel Covid, à peça 19, no qual demonstrou as informações relativas à execução orçamentária das ações de saúde e de assistência social, inclusive de combate à pandemia de Covid-19, bem como outras informações de caráter local sobre os impactos da pandemia no exercício de 2020.

Segundo dados epidemiológicos do coronavírus, atualizados até 31/12/2020, o Município apresentou 92 casos confirmados, representando 0,64% da população. Deste total, houve 86 casos recuperados, 4 casos em acompanhamento e 2 óbitos confirmados.

Os repasses da União para o Município atingiram o montante de R\$ 7.670.568,17, sendo R\$ 2.480.335,74 de recursos livres (auxílio financeiro para mitigação de efeitos financeiros decorrentes do estado de calamidade pública) e R\$ 5.190.232,43 de recursos vinculados para ações de saúde e de assistência social.

As despesas executadas com recursos transferidos ao Sistema Único de Saúde do Município totalizaram R\$ 4.263.888,76. Foi pago o valor de R\$ 4.211.518,19, inscrito em restos a pagar não processados o valor de R\$ 16.817,00 e inscrito em restos a pagar processados o valor de R\$ 35.553,57.

As despesas executadas com recursos transferidos ao Sistema Único de Assistência Social do Município totalizaram R\$ 425.598,30. Foi pago o valor de R\$ 425.158,30 e inscrito em restos a pagar processados o valor de R\$ 440,00.

As despesas executadas com recursos do Auxílio Financeiro para Enfrentamento à Covid-19 totalizaram R\$ 205.814,43, valor este que foi integralmente pago.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do gestor responsável pela Prefeitura Municipal de Guapé, no exercício de 2020, Sr. Nelson Alves Lara, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, tendo em vista que foram abertos e empenhados créditos suplementares e especiais por excesso de arrecadação e operação de crédito, sem recursos disponíveis, no valor de R\$ 1.511.178,70, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000.

Ressalto que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em razão de representação, denúncia ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal.

Diante das constatações feitas nestes autos, proponho a emissão das seguintes recomendações ao prefeito municipal:

- abstenha-se, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária, de incluir dispositivo legal que contenha autorização para abertura de créditos suplementares em percentual excessivo, em

consonância com os princípios orçamentários da exatidão e da programação e com a jurisprudência desta Casa, a exemplo dos Processos n. 835134 e n. 748233;

- observar a Consulta TCEMG n. 932477 e a Portaria do Ministério da Saúde n. 3.992/2017, a fim de evitar a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes incompatíveis;

- promover a conferência dos valores e dos lançamentos contábeis, antes de encaminhar as informações relativas ao repasse previsto no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República, em consonância com as normas brasileiras contábeis técnicas e instruções expedidas por este Tribunal;

- empenhar e pagar as despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE utilizando-se somente a fonte de receita 101; movimentar os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identificar e escriturar de forma individualizada por fonte (recursos que integram a Receita Base de Cálculo - RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta TCEMG n.1088810, o art. 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 1º, §§ 6º e 8º, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008;

- empenhar e pagar as despesas com as Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS utilizando-se somente da fonte de receita 102; movimentar os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identificar e escriturar de forma individualizada por fonte (recursos que integram a Receita Base de Cálculo - RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta TCEMG n. 1088810, a Lei n. 8.080/1990, a Lei Complementar n. 141/2012 e os arts. 2º, §§ 1º e 2º, e 8º da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008;

- planejar adequadamente a gestão municipal, objetivando o cumprimento das Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação – PNE, referente à universalização da educação infantil na pré-escola e ampliação da oferta de educação infantil em creches, bem como à implementação de planos de carreira para os profissionais da educação, em consonância com o piso salarial nacional, tendo em vista o estabelecido na Lei n. 13.005/2014;

- envidar esforços para o aprimoramento das dimensões que obtiveram nota C no IEGM, isto é, Ambiente, Cidade, Educação, Governança em Tecnologia da Informação, Planejamento e Saúde.

Proponho, a emissão de recomendação ao Poder Legislativo para que, ao discutir e votar o Projeto de Lei Orçamentária, não autorize percentual excessivo de suplementação de dotações; bem como promova a conferência dos valores e dos lançamentos contábeis, antes de encaminhar as informações relativas ao repasse previsto no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República, em consonância com as normas brasileiras contábeis técnicas e instruções expedidas por este Tribunal.

Proponho, ainda, a emissão de recomendação ao Órgão de Controle Interno para que acompanhe a gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e após o Ministério Público de Contas verificar que a Câmara Municipal promoveu o julgamento das contas observando a legislação aplicável, bem como adotar as medidas cabíveis no seu âmbito de atuação, consoante estatui o art. 239 do Regimento Interno, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

A meu ver, o descumprimento do art. 43 da Lei n. 4.320/1964 deve ser avaliado pela totalidade dos créditos adicionais, suplementares e especiais, abertos sem recursos disponíveis, relativamente ao excesso de arrecadação, às operações de crédito e ao superávit financeiro.

Dessa forma, entendo que não há como avaliar se é caso ou não de aplicar a insignificância para desconsiderar a irregularidade apurada de forma individualizada, isto é, por fonte de recursos utilizada para abertura de créditos suplementares e especiais glosada pela Unidade técnica.

Nesse contexto, acolho a proposta de voto do relator pela rejeição das contas, porém, por constatar que a totalidade dos créditos abertos e executados sem recursos disponíveis em afronta ao art. 43 da Lei 4.320/1964, foi de R\$1.804.751,64, (um milhão oitocentos e quatro mil setecentos e cinquenta e um reais e sessenta e quatro centavos), valor que, na esteira de votos que tenho proferido em casos análogos, não permite aplicar a insignificância por representar 3,34% da despesa total empenhada.

ENTÃO FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DO VOTO DO RELATOR, REGISTRADA A FUNDAMENTAÇÃO DIVERGENTE APRESENTADA PELO CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ, EM RELAÇÃO À APLICAÇÃO DA INSIGNIFICÂNCIA PARA RELEVAR O DESCUMPRIMENTO DO ART. 43, DA LEI 4.320/1964.

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

* * * * *