

Processo: 1091782
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Delfinópolis
Exercício: 2019
Responsável: Suely Alves Ferreira Lemos
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 29/4/2021

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

1. Aplicam-se os princípios da razoabilidade e da insignificância em relação à abertura de créditos sem recursos disponíveis, quando o valor do crédito adicional empenhado corresponde a menos de 1% do total da despesa empenhada.
2. A edição de decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis contraria o disposto no art. 8º, parágrafo único, e art. 50, I, da Lei Complementar 101/2000, estando em desacordo com o entendimento do Tribunal exarado na Consulta 932477.
3. Compete aos gestores adotar providências para viabilizar cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE.
4. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) posicionado na Faixa C+ indica “em fase de adequação” das políticas e atividades públicas nas dimensões de Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia

PARECER PRÉVIO

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade da senhora Suely Alves Ferreira Lemos, Chefe do Poder Executivo do Município de Delfinópolis, no exercício de 2019, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 240, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas;
- II) destacar que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio pela sua aprovação, não obsta a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista as competências das Cortes de Contas;
- III) recomendar à unidade técnica que inclua o município na matriz de risco do Tribunal, de forma a subsidiar os trabalhos de fiscalização, quando da realização de inspeção *in loco*

no município, tendo em vista a constatação de que Poder Legislativo empenhou despesas que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados;

- IV)** recomendar à gestora que observe o disposto no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50, ambos da Lei Complementar 101/2000, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes incompatíveis, em conformidade com o entendimento exarado na Consulta 932477;
- V)** recomendar ao município que:
- a)** empenhe e pague as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino utilizando somente as fontes de receitas 101/201 e que utilize as fontes de receitas 102/202 para as despesas com as ações e serviços públicos de saúde, sendo que, em ambos os casos, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, com sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte (por conta representativa da RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom, estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa 13/2008; e ainda de forma a atender o disposto na Lei Federal 8080/1990, Lei Complementar 141/2012 c/c o art. 2º, §§ 1º e 2º e o art. 8º, da Instrução Normativa 19/2008;
 - b)** prossiga promovendo ações públicas para o atingimento das metas do PNE e que reavalie as políticas públicas e prioridades da municipalidade, com vistas ao seu aprimoramento e à obtenção de melhores índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas;
 - c)** a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2019 seja mantida de forma segura e organizada, para caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização;
- VI)** recomendar ao Controle Interno o efetivo acompanhamento da gestão do chefe do Executivo, notadamente no cumprimento das metas previstas nas leis orçamentárias e na execução dos programas do município, sob pena de responsabilização solidária, conforme determinado no art. 74 da Constituição Federal de 1988;
- VII)** ressaltar que as presentes recomendações não impedem que a constatação de conduta reiterada nos próximos exercícios venha a influenciar a conclusão dos pareceres prévios a serem emitidos;
- VIII)** determinar que promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, sejam arquivados os autos.

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

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de abril de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 29/4/2021**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade da senhora Suely Alves Ferreira Lemos, chefe do Poder Executivo do Município de Delfinópolis, relativas ao exercício financeiro de 2019, que tramita neste Tribunal de forma eletrônica, nos termos da Resolução 16/2017, Instrução Normativa 04/2017 e Ordem de Serviço Conjunta 02/2019.

A unidade técnica, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, concluiu pela aprovação das contas, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 7), não ensejando, pois, abertura de vista ao responsável.

O Ministério Público de Contas, após tecer considerações acerca do Sicom - Sistema Informatizado de Contas dos Municípios, considerou não ter o que “acrescentar à análise técnica dos autos” (peça 15).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A análise da prestação de contas foi realizada com base nos dados enviados pelo jurisdicionado por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios - Sicom, observando o disposto na Instrução Normativa 04/2017 e na Ordem de Serviço Conjunta 02/2019.

II.1 – Da Execução Orçamentária

II.1.1 – Dos Créditos Orçamentários

De acordo com o relatório da unidade técnica, não foram abertos créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, obedecendo assim ao disposto no artigo 42 da Lei Federal 4320/1964; bem como não foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, atendendo assim o disposto no art. 59 da Lei Federal 4320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

Ainda segundo o estudo técnico, foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 344.065,23, com base no superávit financeiro, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei 4320/1964 c/c parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000.

A unidade técnica destacou que, com base nos créditos adicionais irregularmente abertos, foi empenhado o montante de R\$ 324.398,57, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos" (peça 7 – item 2.3.2 – págs. 7/10), valor este considerado como irregular. Entretanto, tendo em vista que o valor aberto representou 0,95% do valor total da receita líquida (R\$ 34.154.371,30) o apontamento foi afastado pelo órgão técnico em razão de sua baixa materialidade, risco e relevância.

Com efeito, a jurisprudência do Tribunal tem sido no sentido de analisar, em casos semelhantes, o valor dos créditos empenhados, conforme considerado nos autos 958679 e 848031.

Em razão desse entendimento jurisprudencial foi previsto expressamente no § 7º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 02/2019 que, para aferição do cumprimento do art. 43 da Lei 4320/1964, deverá ser observada “a efetiva realização da despesa”.

No caso concreto dos autos, consoante destacado pela unidade técnica, foram abertos irregularmente R\$ 344.065,23 de créditos adicionais dos quais foram empenhadas despesas no montante de R\$ 324.398,57.

Nesse contexto, com base nos critérios de materialidade e relevância, depreende-se que a irregularidade referente aos créditos empenhados sem recursos no valor de R\$ 324.398,57 é irrelevante, pois corresponde a aproximadamente 0,95% da despesa empenhada (R\$ 34.095.275,12).

Dessa forma, acompanho o estudo técnico e proponho seja desconsiderada a irregularidade referente à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 344.065,23.

Em relação à autorização para abertura de créditos suplementares, verifica-se que, por meio da Lei Orçamentária Anual – LOA, foi autorizado o percentual de 25% do valor orçado para a abertura desses créditos adicionais.

O Tribunal reiteradamente tem considerado elevado o percentual de 30% para suplementação de dotações consignadas na LOA, entendendo que, embora tal percentual não tenha o condão de macular as contas, pode descaracterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais

In casu, verifica-se que o valor dos créditos suplementares abertos foi de R\$ 9.424.650,00, o que corresponde a aproximadamente 22,88% da despesa fixada (R\$ 41.200.000,00), abaixo, portanto, dos 25% inicialmente autorizados, que corresponderiam a R\$ 10.300.000,00.

Portanto, a suplementação se concretizou em percentual que não é considerado excessivo.

Ressalta-se que, embora o Poder Executivo não tenha empenhado despesas além do limite dos créditos autorizados, atendendo ao disposto no art. 59 da Lei 4.320/1964 e inciso II do art. 167 da Constituição Federal de 1988 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, constatou-se que foram empenhadas, pelo Poder Legislativo, despesas no valor de R\$ 674.541,87 (anexo I) que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados, não atendendo a legislação citada.

Considerando que os presentes autos versam sobre prestação de contas do Poder Executivo Municipal e que o valor da despesa excedente do Poder Legislativo (R\$ 674.541,87) representa aproximadamente 50,72% da despesa total fixada para a Câmara Municipal (R\$ 1.330.000,00 – anexo II) proponho recomendar a inclusão do município na matriz de risco do Tribunal, de forma a subsidiar os trabalhos de fiscalização, quando da realização de inspeção no município.

II.1.2 – Do Controle por Fonte

De acordo com a unidade técnica, foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis (peça 10), não atendendo assim à Consulta 932477, na qual o Tribunal firmou o entendimento acerca da impossibilidade de abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas.

Como regra, excetuam-se do posicionamento consolidado pelo Tribunal os recursos das fontes que podem ser compensadas entre si:

- i.* 118/218 e 119/219 poderão ter anulação e acréscimo entre si, desde que obedecida a provisão do mínimo de 60% para custeio do pessoal do magistério, conforme art. 22, da Lei Federal 11.494/2007;
- ii.* 101/201 e 102/202 poderão ter anulação e suplementação entre si das dotações, porque a origem do recurso é a mesma, incluídas as fontes 100 e 200, quando originada de impostos;

- iii. 148/248, 149/249, 150/250, 151/251 e 152/252, Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde, nos termos da Portaria Ministério da Saúde 3992/2017.

A obrigatoriedade do controle por fonte deriva de lei, especificamente do parágrafo único do art. 8º e do inciso I do art. 50, ambos da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – e busca tornar viável o adequado controle da disponibilidade de caixa, mediante a individualização do registro e do controle da origem e respectiva destinação dos recursos públicos, em especial, os vinculados.

A prática adotada não se mostra correta, razão pela qual recomenda-se ao gestor a observância dos termos da Consulta 932477, que veda a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, de modo a permitir o adequado acompanhamento da origem e da destinação dos recursos públicos, em atenção ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

II.2 – Dos Limites e Índices Constitucionais e Legais

II.2.1 – Repasse à Câmara

O valor do repasse à Câmara obedeceu ao limite de **7,00%** estabelecido pelo art. 29-A, I, da Constituição Federal de 1988, tendo sido verificado que o repasse correspondeu a **6,83%** da receita base de cálculo.

II.2.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Foi aplicado o percentual de **29%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecendo ao mínimo de **25%** exigido no art. 212 da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Instrução Normativa 05/2012.

Em consonância com o estudo técnico, recomenda-se que as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino sejam empenhadas e pagas utilizando somente as fontes de receitas 101/201 e que a movimentação dos recursos correspondentes seja feita em conta corrente bancária específica, com a sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte (por conta representativa da RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom, estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa 13/2008.

II.2.3 – Ações e Serviços Públicos de Saúde

Foi aplicado o percentual de **38,72%** da receita base de cálculo nas ações e Serviços Públicos de Saúde, obedecendo ao mínimo de **15%** exigido pelo art. 198, § 2º, III, da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Lei Complementar nº 141/2012 e na Instrução Normativa 05/2012.

Em consonância com o estudo técnico, recomenda-se que as despesas com gastos nas ações e serviços públicos de saúde sejam empenhadas e pagas utilizando somente as fontes de receitas 102/202 e que a movimentação dos recursos correspondentes seja feita em conta corrente bancária específica, com a sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte, conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na Instrução Normativa 15/2011, de forma a atender o disposto na Lei Federal 8080/1990, na Lei Complementar 141/2012 c/c o art. 2º, §§ 1º e 2º e o art. 8º, da Instrução Normativa 19/2008.

II.2.4 – Despesas com Pessoal por Poder

O Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **52,48%** da receita corrente líquida.

O Poder Executivo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 no art. 20, III, *b*, tendo sido aplicados **50,04%** da receita corrente líquida.

O Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **2,44%** da receita corrente líquida.

II.3 – Relatório de Controle Interno

De acordo com a unidade técnica, o relatório do Controle Interno concluiu pela regularidade das contas, tendo abordado todos os itens exigidos no item I do Anexo I a que se refere o art. 2º, *caput* e § 2º, art. 3º, § 6º e art. 4º, *caput*, da Instrução Normativa 04/2017.

Ressalta-se que o parecer completo e conclusivo faz parte do escopo de análise contido na Instrução Normativa 04/2017 e na Ordem de Serviço Conjunta 02/2019.

Desta feita, tendo em vista que todos itens exigidos pela Instrução Normativa 04/2017 foram atendidos, verifica-se que o escopo da Ordem de Serviço Conjunta 02/2019 foi cumprido.

II.4 – PNE - Plano Nacional de Educação

No que se refere ao item I do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 02/2019, a universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade até o ano de 2016, ação prevista na Meta 1 do PNE, a unidade técnica apurou que o Município cumpriu até 2019 **87,96%** da meta prevista para o exercício 2016, deixando de atender o disposto na Lei 13.005/2014.

Já no que tange ao item II do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 02/2019, referente à oferta em creches para crianças de 0 a 3 anos, ação também prevista na Meta 1 do PNE, a unidade técnica apurou que o Município cumpriu, até o exercício de 2019, o percentual de **40,41%** da meta, devendo atingir o mínimo de **50%** até 2024, conforme disposto na Lei 13.005/2014.

O item III do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 02/2019, por sua vez, prevê a análise da observância do piso salarial nacional dos profissionais da educação básica pública, consoante estabelecido na Meta 18 do PNE. Neste ponto, a unidade técnica informou que “o Município paga o piso nacional para profissionais da creche e pré-escola, porém, **não** paga o piso para os profissionais dos anos iniciais do ensino fundamental” previsto na Lei 11.738/2008 referente, e atualizado para o exercício de 2019, pelas Portarias MEC/MF de 08/2017 e 06/2018 não cumprindo, portanto, o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

Recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o cumprimento das Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação – PNE

II.5 – Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais agrega ao parecer prévio sobre as contas do Prefeito municipal o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal que tem por objetivo avaliar os meios empregados pelo governo municipal para se alcançar, de forma abrangente, a efetividade da gestão do município em 7 (sete) grandes dimensões: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação.

De acordo com o estudo técnico, o município não evoluiu o IEGM em relação ao exercício anterior, uma vez que permaneceu com a nota C+ (em fase de adequação) nos exercícios de 2018 e 2019, conforme demonstrado abaixo:

Exercício	2015	2016	2017	2018	2019
Resultado Final	C	C	C	C+	C+

Nesse contexto é o caso de se recomendar ao município que reavalie as políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de melhores índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas, de modo que as ações de governo correspondam às demandas da sociedade.

III – CONCLUSÃO

Em virtude do exposto, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente com fulcro na Instrução Normativa 04/2017, proponho a **aprovação das contas** da senhora **Suely Alves Ferreira Lemos**, chefe do Poder Executivo do Município de **Delfinópolis** no exercício de **2019**, nos termos do art. 45, I, da Lei Orgânica e do art. 240, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas.

Importante destacar que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio pela sua aprovação, não obsta a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista as competências das Cortes de Contas.

Recomenda-se à unidade técnica que inclua o município na matriz de risco do Tribunal, de forma a subsidiar os trabalhos de fiscalização, quando da realização de inspeção *in loco* no município, tendo em vista a constatação de que Poder Legislativo empenhou despesas que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados.

Recomenda-se à gestora que observe o disposto no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50, ambos da Lei Complementar 101/2000, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes incompatíveis, em conformidade com o entendimento exarado na Consulta 932477.

Recomenda-se ao município que empenhe e pague as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino utilizando somente as fontes de receitas 101/201 e que utilize as fontes de receitas 102/202 para as despesas com as ações e serviços públicos de saúde, sendo que, em ambos os casos, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, com sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte (por conta representativa da RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom, estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa 13/2008; e ainda de forma a atender o disposto na Lei Federal 8080/1990, Lei Complementar 141/2012 c/c o art. 2º, §§ 1º e 2º e o art. 8º, da Instrução Normativa 19/2008.

Recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento das metas do PNE e que reavalie as políticas públicas e prioridades da municipalidade, com vistas ao seu aprimoramento e à obtenção de melhores índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

Recomenda-se ainda ao Controle Interno o efetivo acompanhamento da gestão do chefe do Executivo, notadamente no cumprimento das metas previstas nas leis orçamentárias e na execução dos programas do município, sob pena de responsabilização solidária, conforme determinado no art. 74 da Constituição Federal de 1988.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 1091782 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 8 de 8

Ressalta-se que as presentes recomendações não impedem que a constatação de conduta reiterada nos próximos exercícios venha a influenciar a conclusão dos pareceres prévios a serem emitidos.

Recomenda-se que a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2019 seja mantida de forma segura e organizada, para caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização.

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

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho a proposta de voto do Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

* * * * *

dds