

Processo: 1103946
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Senhora do Porto
Exercício: 2020
Responsável: Sebastião Augusto de Andrade Filho, Prefeito Municipal à época
Procurador: Henrique Guilherme Pereira Bretas de Campos, OAB/MG 115.330
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

SEGUNDA CÂMARA – 14/5/2024

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA E OPERAÇÕES DE CRÉDITO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. É possível a alteração do orçamento por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém, evitando-se o excesso de autorizações que possam vir a desfigurar a previsão aprovada pelo legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.
2. A contabilidade pública, mais que instrumento metódico escritural, deve propiciar a correção das informações e o acompanhamento fidedigno da execução orçamentária, financeira e patrimonial, de forma transparente e tempestiva, conforme artigos 83, 85 e 89 da Lei n. 4.320/1964, Lei Complementar n. 101/2000 – LRF, princípio contábil da evidenciação e Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público.
3. Os lançamentos contábeis devem refletir efetivamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial do município, de forma consolidada.

PARECER PRÉVIO

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas do Município de Senhora do Porto, relativas ao exercício de 2020, de responsabilidade do Prefeito Sebastião Augusto de Andrade Filho, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/2008, com as recomendações constantes no inteiro teor deste parecer;

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

Votaram o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Não acolhida a proposta de voto. Vencido Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Presente à sessão o Procurador Gladyson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de maio de 2024.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

MAURI TORRES
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 14/5/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Senhora do Porto, referente ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do Sr. Sebastião Augusto de Andrade Filho, Prefeito Municipal à época.

Em análise inicial, à Peça n. 7, com base nas diretrizes definidas por este Tribunal de Contas, a unidade técnica propôs a aprovação das contas, conforme art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/2008, e fez recomendações.

Entretanto, conforme termos do despacho, à Peça n. 18, o responsável foi citado para apresentar alegações e/ou documentos elucidativos sobre os fatos apontados no relatório técnico e sobre lei autorizativa da realocação orçamentária utilizada, com juntada de AR à Peça n. 20.

O responsável, por intermédio de seu procurador constituído, apresentou defesa, às Peças n. 21 a 23.

Em reexame, à Peça n. 27, a unidade técnica ratificou a conclusão da análise inicial pela aprovação das contas, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008.

Ainda, em sua análise inicial, à Peça n. 7, a unidade técnica não apontou irregularidades nos presentes autos, quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (artigos 42 e 43 da Lei n. 4.320/64);
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei n. 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$25.191.902,56 e empênhadas despesas no montante de R\$15.756.544,79;
- não foram detectadas alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, atendendo ao disposto na Consulta n. 932.477/2014 deste Tribunal;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 7,00% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação do índice constitucional relativo ao ensino (art. 212 da CR/88), que correspondeu ao percentual de 25,78% da receita base de cálculo;
- aplicação do índice constitucional relativo à saúde (art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/2012), que correspondeu ao percentual de 18,93% da receita base de cálculo;
- limite percentual da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 3º, II, da Resolução do Senado Federal n. 40/2001);
- limite percentual das Operações de Crédito em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 7º, I, da Resolução do Senado Federal n. 43/2001).

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria, Peça n. 30, após considerações, concluiu que o processo se encontra apto a ter seu mérito apreciado.

Destaca-se, por último, que foi juntado o demonstrativo Painel COVID, à Peça n. 14, que contém informações extraídas do SICOM relativas às execuções orçamentárias das ações de saúde e assistência social, referentes aos repasses de recursos livres e vinculados da União ao município, para enfrentamento da Pandemia de Coronavírus, cujos dados epidemiológicos foram atualizados até 31/12/2020. Sendo, pois, dados autodeclarados pelo jurisdicionado, eventuais divergências poderão ensejar outras ações de controle por parte deste Tribunal.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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

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

2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 743, de 16/12/2019, à Peça n. 12, previu a receita e fixou a despesa no valor de R\$24.024.550,21, e autorizou, em seu art. 5º, I, a abertura de créditos suplementares até o percentual de 10% (dez por cento) do valor total do orçamento, por anulação parcial ou total das dotações orçamentárias e da Reserva de Contingência.

Ainda, os incisos III e IV do art. 5º da LOA autorizaram a abertura de créditos suplementares até os limites do excesso de arrecadação e do superávit financeiro do exercício anterior.

Houve também autorização para abertura de crédito suplementar até o limite de 10% do valor orçado para o município, totalizando R\$2.402.455,02, por meio da Lei Municipal n. 772/2020, anexada à Peça n. 3.

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

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

Segundo dados extraídos do SICOM/2020, verificou-se arrecadação deficitária, conforme demonstrado:

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA	Receita Arrecadada	Arrecadação Deficitária
2020	R\$24.024.550,21	R\$16.281.777,37	R\$7.742.772,84
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Executada	Superávit Orçamentário
2020	R\$16.281.777,37	R\$15.756.544,79	R\$525.232,58

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão

Fonte: SICOM/2020

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

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar n. 101/2000, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, [...]

[...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] (Grifos nossos).

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado¹, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

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

A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, “já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades”.

Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. (Grifos nossos).

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

2.2 Realocações Orçamentárias - Art. 167, VI, CR/88

A unidade técnica apontou, à fl. 10 da Peça n. 7, que o município abriu créditos suplementares, no montante de **R\$3.262.625,42**, utilizando recursos decorrentes de anulação de dotações (R\$1.993.273,07); excesso de arrecadação (R\$365.350,75); superávit financeiro (R\$802.001,60); e Reserva de Contingência (R\$102.000,00).

Apontou também que houve autorização e abertura de créditos especiais no valor de **R\$108.550,04**.

Assim, a unidade técnica concluiu que o art. 42 da Lei n. 4.320/64 foi cumprido.

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

Entretanto, em consulta ao quadro de Decretos de Alterações Orçamentárias, extraído do SICOM/Consulta/2020, constatou-se que, além dos créditos adicionais analisados pela unidade técnica, consta o valor de **R\$892.507,82** aberto por decretos de transposição.

O responsável foi instado a se manifestar acerca da realocação orçamentária utilizada, conforme despacho à Peça n. 18.

Em sua defesa, à Peça n. 21, o responsável, por intermédio de seu procurador constituído, alegou, em síntese, que os dados informados no SICOM referentes aos decretos de transposição contêm erros técnicos nas informações prestadas e que os decretos são oriundos de suplementação por anulação de despesas.

Informou que o erro se deu por uma falha do software utilizado, uma vez que o mesmo deveria gerar os decretos como Decreto de Crédito Suplementar e não como Transposição.

Para comprovação, anexou cópias dos Decretos n. 05, 10, 17, 22, 27, 31, 37, 41, 47, 54, 63 e 68, à Peça n. 22.

Ainda, afirmou que os limites percentuais previstos na LOA e na Lei n. 772/2020 para abertura de créditos adicionais foram respeitados, perfazendo o montante de R\$4.804.910,04, e que foi utilizado o valor de R\$2.987.780,89, caracterizando o erro como formal.

Salientou, ainda, que o município cumpriu todas as metas e diretrizes legais em análise, apontando que o erro demonstrou equívoco dos dados de natureza formal e material na geração dos arquivos pelo software, e que o fato não comprometeu a execução orçamentária.

Por fim, alegou que o erro formal ou material pode ser objeto de correções, até mesmo de ofício por parte do julgador, citando trechos do Regimento Interno TCEMG e da Súmula TCEMG 78.

Diante das ponderações, a defesa requereu o julgamento favorável das contas apresentadas.

Em reexame, à Peça n. 27, a unidade técnica destacou que o município deve se atentar para a observância das normas inerentes à formalização das alterações orçamentárias previstas na legislação e dos parâmetros afetos ao controle e acompanhamento da execução orçamentária estabelecidos por este Tribunal.

Salientou, ainda, que as informações remetidas por meio do SICOM devem retratar a realidade dos fatos contábeis do município, e que eventuais inconsistências nas informações poderão ensejar em aplicação de sanções ao responsável.

Ressaltou que as técnicas de realocações orçamentárias devem ser autorizadas por leis específicas, e que a autorização prevista em lei orçamentária (PPA, LDO, LOA) viola normativos vigentes.

Enfatizou, no entanto, que as Consultas n. 862.749 e 958.027 deste Tribunal fixaram entendimento de que há possibilidade de a LDO autorizar, em caráter excepcional, a utilização dos instrumentos de realocação orçamentária, os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não.

Contudo, informou que, em consulta à Lei Municipal n. 741/2019 - LDO, não houve autorização para a prática de realocação orçamentária.

Em oposição à defesa, a unidade técnica salientou que consultou os diversos decretos de transposição anexados à Peça n. 22, e verificou que não houve indicação de lei autorizativa vinculada ou que os decretos se destinam, de fato, a suplementações por anulação de dotações.

Assim, a unidade técnica entendeu que não houve autorização prévia em lei para a realocação orçamentária realizada por transposição.

Por fim, ratificou a conclusão da análise inicial pela aprovação das contas, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008, ressalvando que a análise pertinente às realocações orçamentárias não faz parte do escopo definido pela Ordem de Serviço Conjunta n. 01/2021.

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

Art. 165 [...]

[...]

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

[...]

Art. 167. São vedados:

[...]

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados; [...]. (Grifos nossos).

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

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do artigo 43;

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa. (Grifos nossos).

A Lei Complementar n. 101/2000, LRF, também estabelece no §4º do art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º [...]

[...]

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada. (Grifos nossos).

Em vetusta lição, os doutrinadores Machado Jr. e Heraldo Reis², ao comentarem o art. 7º da Lei n. 4.320/64, asseveraram, *in verbis*:

Constituem os incisos exceções ao princípio da exclusividade, consagrado na Constituição (art. 165, §8º) e que **veda a inclusão na lei orçamentária de matéria estranha ao orçamento**, como se praticou no Brasil, antes da reforma constitucional de 1926.

² MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 30 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001. p. 23.

Assim, a lei orçamentária poderá conter dispositivos que autorizem o Poder Executivo a abrir créditos suplementares e a realizar operações de crédito, inclusive por antecipação da receita orçamentária. (Grifos nossos).

A respeito do princípio orçamentário da exclusividade, Caldas Furtado³ leciona, *in verbis*:

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

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

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

Depreendem-se, ainda, da leitura dos citados artigos que não podem estar contidas no texto da lei orçamentária anual autorizações para abertura de créditos especiais e realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência. Esses procedimentos devem ser autorizados previamente em lei específica, conforme lapidar lição de Caldas Furtado⁴, *in verbis*:

Infere-se dos termos do artigo 40 da Lei nº 4.320/64 que são duas as situações que ensejam a abertura de créditos adicionais:

- a) Existência na lei de orçamento de autorizações de despesas insuficientemente dotadas;
- b) Necessidade de autorizações de despesa não computadas na lei de orçamento.

A primeira situação gera os denominados créditos adicionais suplementares; a segunda, os créditos adicionais especiais ou os extraordinários, dependendo da natureza da necessidade, se previsível – urgente ou não -, ou imprevisível e urgente.

[...]

Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo (Lei nº 4.320/64, art. 42). Os créditos especiais devem ser autorizados sempre por lei específica; os suplementares podem ser autorizados por lei específica e também mediante autorização constante na própria lei orçamentária anual (CF, art. 165, §8º).

[...]

O constituinte de 1988 introduziu os termos remanejamento, transposição e transferência em substituição à expressão estorno de verba, utilizada em constituições

³ FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86.

⁴ FURTADO, J. R. Caldas. *op. cit.* p. 142-143, 149-150, 152.

anteriores para indicar a mesma proibição. **Em verdade, trata-se de realocações de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sempre dependendo de autorização a ser consignada por meio de lei específica.**

Os termos acima mencionados expressam que, na gestão das atividades das entidades de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e demais entidades de caráter público criadas por lei) podem ocorrer mudanças ou modificações de natureza administrativa, econômica, social, financeira e patrimonial, com reflexos na estrutura original do orçamento e não apenas de natureza financeira ou patrimonial.

Na essência, refletem fatos diferentes que podem, ou não, traduzir mudanças ou modificações na estrutura do orçamento, **dependendo, exclusivamente, da natureza da decisão administrativa e do seu efeito sobre a estrutura administrativa, sobre o elenco de ações que serão executadas ou sobre o rol de recursos não financeiros – humanos, materiais, tecnológicos e outros -, que serão utilizados na execução daquelas ações.**

As figuras do artigo 167, IV, da Constituição terão como fundamento a mudança de vontade do Poder Público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica que altere a lei orçamentária. É o princípio da legalidade que exige, no caso, lei em sentido estrito; é o princípio da exclusividade que informa que ela é específica.

[...] na cultura orçamentária brasileira, é muito comum se confundir a técnica de estorno de verbas com a de abrir crédito adicional, mediante a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias.

[...]

Em face da evidente distinção entre as duas técnicas de alteração do orçamento em vigor (créditos adicionais e estornos de verba), pode-se afirmar peremptoriamente que o Chefe do Executivo não pode utilizar a técnica dos créditos adicionais (suplementares ou especiais) para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferência. (Grifos nossos).

A respeito da autorização legal para as realocações orçamentárias, esta Corte já se pronunciou por meio da Consulta n. 862.749, aprovada na sessão do Pleno de 25/6/2014, *verbis*:

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

(Grifos nossos).

Importante mencionar, ainda, a Decisão Normativa n. 2, de 27/9/2023⁵, desta Corte de Contas, que cuidou de estabelecer orientações e esclarecimentos acerca dos procedimentos para as realocações orçamentárias (inciso VI do art. 167 da CR/88) e distinção em relação aos créditos adicionais por anulação de dotação (inciso III do art. 43 da Lei n. 4.320/64).

⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DECISÃO NORMATIVA N. 3, DE 29/9/2023. DIÁRIO OFICIAL DE CONTAS – DOC, edição de 3/10/2023, p. 5 e 6 de 15. Disponível em: https://doc.tce.mg.gov.br/Home/ViewDiario/2023_10_03_Diario.pdf Acessado em 31 out. 2023.

Nesse sentido, destaca-se o comando do *caput* do art. 3º da sobredita Decisão Normativa, *in verbis*:

Art. 3º Ressalvados os casos expressamente previstos na Constituição da República e na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, **as alterações orçamentárias serão precedidas de autorização legislativa, observada a legitimidade de iniciativa, e de exposição justificada.** (Grifos nossos).

Assim, não podem estar contidas no texto da lei orçamentária anual autorizações para abertura de créditos especiais e realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência.

Dessa forma, as leis orçamentárias que autorizam realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência, violam o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados de que tratam o § 8º do art. 165, combinado ainda com o inciso VI do art. 167 da Constituição da República; o § 4º do art. 5º da Lei Complementar n. 101/2000 e, ainda, com o art. 7º da Lei n. 4.320/64.

Constata-se, assim, em que pesem as alegações da defesa e do reexame técnico, que os decretos de transposição, no montante de R\$892.507,82, conforme demonstrativo do SICOM, não foram realizados de forma legal.

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

Recomenda-se, também, atenção às diferenças técnicas entre abertura de créditos adicionais e realização de realocações orçamentárias, analisando-se detidamente as leis e decretos autorizativos para que esses procedimentos de alterações orçamentárias não sejam confundidos e utilizados de forma irregular.

2.3 Créditos Adicionais Abertos com Recursos do Superávit Financeiro

Embora não tenha sido apontada irregularidade na análise do art. 43 da Lei n. 4.320/64, a unidade técnica informou, em suas considerações, no item 2.3.2, às fls. 14 a 16 da Peça n. 7, a ocorrência de divergências entre o superávit financeiro informado no DCASP e o apurado nas remessas de acompanhamentos mensais SICOM/AM, nas Fontes 24 – Transferências de Convênios Não Relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência Social, 29 – Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 54 – Outras Transferências de Recursos do SUS, 59 – Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde (SUS).

Ressaltou que o superávit/déficit financeiro apurado na Fonte 59 é composto pelos resultados das Fontes 48/49/50/51/52.

Por fim, diante das divergências de informações apresentadas nos relatórios, a unidade técnica informou que ajustou os valores dos superávits das fontes que foram utilizadas para abertura dos créditos, com base no demonstrativo Superávit/Déficit Financeiro Apurado, anexado à Peça n. 6.

Embora tenha apresentado defesa à Peça n. 21, o responsável não se manifestou sobre os apontamentos.

Ressalta-se que a contabilidade aplicada ao setor público, mais que instrumento metódico escritural, deve propiciar a correção das informações e o acompanhamento fidedigno da execução orçamentária, financeira e patrimonial, de forma transparente e tempestiva, conforme

artigos 83, 85 e 89 da Lei n. 4.320/1964, Lei Complementar n. 101/2000 – LRF, princípio contábil da evidenciação e Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público.

Os lançamentos contábeis devem refletir efetivamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial do município, de forma consolidada.

Pelo exposto, recomenda-se ao atual gestor e ao responsável pela Contabilidade, caso ainda persistam as inconsistências, que promovam os ajustes necessários nos demonstrativos contábeis e observem as orientações constantes da legislação aplicável, em específico, a Lei n. 4.320/64, a LRF, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e os atos normativos expedidos por esta Corte de Contas e demais órgãos competentes.

2.4 Despesa com Pessoal – Artigos 19 e 20 da LC n. 101/2000

A unidade técnica informou que, às fls. 34 a 37 da Peça n. 7, na análise da despesa bruta com pessoal, foi considerada a despesa referente a plantões médicos realizados por pessoa jurídica, no montante de **R\$110.500,00**, lastreada no parecer emitido em resposta à Consulta n. 898.330 deste Tribunal, sessão plenária de 14/9/2016.

Ressalta-se, todavia, que na Consulta n. 838.498, sessão plenária de 12/6/2019, o Tribunal estabeleceu a modulação temporal aos efeitos do parecer emitido na **Consulta n. 898.330**, cuja **vigência seria a partir do exercício financeiro de 2021**.

Nota-se que o Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poder, às fls. 33 e 34 da Peça n. 7, ao englobar o montante de R\$110.500,00, correspondente ao pagamento dos “Plantões Médicos realizados por pessoa jurídica”, apurou que a Despesa com Pessoal Bruta do município é de R\$8.910.948,83, sendo R\$8.299.965,74 referente ao Poder Executivo e R\$610.983,09, ao Poder Legislativo.

Diante dessa constatação e, portanto, em discordância com o apurado pela unidade técnica, desconsidera-se do cômputo dos gastos com pessoal do Poder Executivo e do município a referida importância realizada no exercício com plantões médicos, conforme demonstrado a seguir:

DESPESA COM PESSOAL POR PODER (art. 19, inciso III e artigo 20, inciso III, alíneas a e b; arts. 23 e 66 da LC 101/2000 e § 13, art. 166 da CR/88)			
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA			R\$15.340.288,70
DESPESAS COM PESSOAL	Executivo 54%	Legislativo 6%	Município 60%
DESPESA COM PESSOAL BRUTA (A)	R\$8.299.965,74	R\$610.983,09	R\$8.910.948,83
EXCLUSÕES DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL			
(-) Inativos e Pensionistas com fonte de custeio próprio	R\$1.079.970,80	0,00	R\$1.079.970,80
(-) Plantões Médicos	R\$110.500,00	0,00	R\$110.500,00
TOTAL DAS EXCLUSÕES (B)	R\$1.190.470,80	0,00	R\$1.190.470,80
DESPESA COM PESSOAL APURADO (A - B)	R\$7.109.494,94	R\$610.983,09	R\$7.720.478,03
% APLICADO	46,34%	3,98%	50,32%
% EXCEDENTE	0,00	0,00	0,00

Quadro elaborado pelo Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Fonte: Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poder (art. 19, inciso III e artigo 20, inciso III, alíneas a e b; arts. 23 e 66 da LC 101/2000 e § 13, art. 166 da CR/88), fls. 34 a 37 da Peça n. 7; Relatório Plantão Médico, Peça n. 13.

Conclui-se, assim, que o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de **50,32%**, de **46,34%** e de **3,98%** da receita corrente líquida

ajustada, em observância aos limites estabelecidos nos artigos 19, III, e 20, III, “a” e “b”, da Lei Complementar n. 101/2000 - LRF.

2.5 Relatório de Controle Interno

A unidade técnica apontou, à fl. 42 da Peça n. 7, que o relatório de controle interno não foi conclusivo quanto à aprovação das contas do município, em que pese ter abordado todos os itens exigidos no Item 1 do Anexo I da Instrução Normativa n. 04/2017.

Ressaltou, ainda, que somente o parecer do Instituto de Previdência foi conclusivo quanto à aprovação das contas.

Embora tenha apresentado defesa à Peça n. 21, o responsável não se manifestou sobre o apontamento.

Dessa forma, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao Órgão de Controle Interno que, ao elaborar o relatório sobre as contas anuais do prefeito, cumpra as exigências constantes das instruções normativas vigentes, e, ainda, opine conclusivamente, conforme o caso, pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas, em observância ao § 2º do art. 46 da Lei Complementar n. 102/2008.

Destarte, alerta-se que ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela deverão dar ciência a este Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do § 1º do art. 74 da Constituição da República de 1988.

2.6 Plano Nacional de Educação – PNE

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

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

[...]

(Grifamos).

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

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, **metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis**, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.**
- [...]

(Grifamos).

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

A verificação do cumprimento, nos presentes autos, das mencionadas Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação - PNE, Lei Federal n. 13.005/2014, tomaram por base os dados fornecidos pelo Ministério da Educação⁶ e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE⁷.

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

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

Segundo a unidade técnica, fl. 43 da Peça n. 7, o município cumpriu 64,10% da Meta 1A no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola no exercício 2020, tendo em vista que da população de 117 crianças de 4 a 5 anos de idade, 75 foram matriculadas, deixando, portanto, de atender o disposto na mencionada norma legal em 35,90%.

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

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

Conforme a informação da unidade técnica, Peça n. 7, fls. 43 e 44, o município cumpriu, até o exercício de 2020, o percentual de 18,98% quanto à oferta em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, tendo em vista que da população de 216 crianças nessa faixa etária, 41 foram matriculadas, devendo atingir no mínimo 50% até 2024, conforme disposto na Lei n. 13.005/2014.

⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional da Educação-PNE. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>.

⁷ BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE/Censo Populacional Disponível em <http://ibge.gov.br>

Embora tenha apresentado defesa à Peça n. 21, o responsável não se manifestou sobre os apontamentos.

Isto posto, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao atual gestor municipal que cumpra o estabelecido nas Metas 1A e 1B do PNE, com a inserção de 100% (cem por cento) da população de 4 a 5 anos na escola, envidando esforços para que o atingimento seja pleno até exercício de 2024 e, ainda, 50% (cinquenta por cento) da população de 0 a 3 anos até o exercício de 2024, voltadas à viabilização do cumprimento da mencionada Meta 1 do PNE, em cumprimento ao disposto na Lei n. 13.005/2014.

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

Conforme a unidade técnica, fl. 44 da Peça n. 7, o município informou o valor de R\$ 1.100,00 como valor pago para o piso salarial referente à creche, e o valor pago de R\$ 1.731,00 para o piso salarial referente à pré-escola e aos anos iniciais do Ensino Fundamental, descumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República de 1988.

Portanto, a unidade técnica concluiu que o município não observou o piso salarial profissional previsto na Lei n. 11.738/2008, atualizado para o exercício de 2020 pela Portaria MEC em 12,84% (conforme critérios definidos pelas Portarias MEC/MF n. 06/2018 e 04/2019), no valor de R\$2.886,24.

O responsável não se manifestou sobre o apontamento em sua defesa, à Peça n. 21.

Recomenda-se ao atual gestor municipal que adote providências no sentido de que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual sejam formulados de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias adequadas e compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE, e assim, viabilizar sua plena execução, em consonância com o art. 10 da Lei Federal n. 13.005/2014 e o inciso VIII do art. 206 da CR/88, acrescido pela EC n. 53/2006.

Torna-se indispensável o esforço conjunto dos setores da sociedade civil, incluindo-se professores, pais e alunos, órgãos representativos como o Conselho da Educação e o Fundeb, entre outros, para a apresentação de informações capazes de colaborar com os agentes do poder público em prol da melhoria constante da qualidade da educação, com a execução das diretrizes, dos objetivos, das metas e das estratégias definidas no Plano Nacional de Educação, de modo a assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diversas esferas, com o objetivo de erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar e melhorar a qualidade do ensino, em cumprimento às exigências do art. 214 da CR/88 e da Lei n. 13.005/2014.

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

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

Conforme o estudo técnico, o cálculo para fins de aferição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM foi realizado com dados obtidos por meio de questionário respondido anualmente pelos jurisdicionados (por meio do sistema SICOM), o qual tem por objetivo avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas em 7 (sete) grandes dimensões:

Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação.

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

NOTA	FAIXA	CRITÉRIO
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor que 50%

O Município de Senhora do Porto foi definido na Faixa C+ – Em fase de adequação, conforme demonstrado abaixo:

DIMENSÕES CONSIDERADAS	NOTAS ATRIBUÍDAS
i-Ambiente	B
i-Cidade	B
i-Educação	C
i-Fiscal	C
i-Gov TI	C
i-Planejamento	C
i-Saúde	A
Resultado Final	C+

Fonte: SGAP – fl. 47 da Peça n. 7.

O responsável não se manifestou sobre o apontamento em sua defesa, à Peça n. 21.

Isto posto, considerando que os resultados demonstram o não atingimento pleno da eficiência e da eficácia das políticas públicas adotadas pelo município nos itens selecionados, recomenda-se ao atual gestor que desenvolva estudos e mapeamento das deficiências no atendimento das necessidades básicas da população, para suportar o planejamento adequado de mecanismos capazes de melhorar as políticas públicas e, por consequência, o atingimento de bom desempenho no Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, previsto na INTC n. 01/2016. Recomenda-se, assim, que as dimensões consideradas sejam priorizadas pela Administração Municipal, na busca da eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

III – CONCLUSÃO

Com fundamento no art. 45, II, da Lei Orgânica c/c o art. 240, II, do Regimento Interno, entendo pela emissão de **parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas** prestadas pelo Sr. Sebastião Augusto de Andrade Filho, Chefe do Poder Executivo do Município de Senhora do Porto, relativas ao exercício financeiro de 2020, tendo em vista a ausência de lei específica autorizativa das realocações orçamentárias, em inobservância ao § 8º do art. 165 e o inciso VI do art. 167 da CR/88, com as recomendações constantes na fundamentação.

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

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, peço vênia para divergir da proposta de voto do Relator e voto pela aprovação das contas sem ressalva, conforme art. 45, inc. I, da Lei Complementar n. 102/2008.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Acompanho o voto proferido pelo Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Essa Presidência acompanha o voto divergente do Conselheiro Mauri Torres.

É como voto.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO MAURI TORRES. NÃO ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO. VENCIDO O CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

sb/am/fg



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS