

Processo: 1103990
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Mariana
Exercício: 2020
Responsável: Duarte Eustáquio Gonçalves Júnior
Procuradores: Robison Carlos Miranda Pereira, OAB/MG 112.445 e Anderson Lopes Coelho Stoppa, CRA/MG 01-064.556/D
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 7/5/2024

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

Tendo sido constatado o cumprimento dos índices constitucionais da educação e da saúde, o respeito aos limites constitucionais e legais estabelecidos para o repasse de recursos ao Poder Legislativo, para os gastos com pessoal, para o endividamento e para a realização de operações de crédito, bem como a regularidade da execução orçamentária e da abertura de créditos adicionais, deve ser emitido parecer prévio pela aprovação das contas anuais referentes ao exercício financeiro de 2020, com fulcro no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 240, I, do Regimento Interno.

PARECER PRÉVIO

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Senhor Duarte Eustáquio Gonçalves Júnior, chefe do Poder Executivo do Município de Mariana no exercício de 2020, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 240, I, do Regimento Interno;
- II) recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que:
 - a) aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação via créditos adicionais;
 - b) observe as orientações contidas na Consulta n. 742.472, onde este Tribunal de Contas, alicerçado nos princípios do planejamento e da transparência, manifestou-se no sentido de que não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro diploma legal admitir a abertura de créditos suplementares sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no Orçamento;

- c) determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade que atente para as normas relativas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso, bem quanto ao efetivo controle das disponibilidades de caixa, de forma a evitar a abertura de créditos suplementares e empenhamento de despesas sem recursos disponíveis, a teor das prescrições contidas na LRF, no art. 43 da Lei n. 4.320/64 e no art. 167, inc. V, da Constituição da República de 1988 – CR/88;
- d) determine ao responsável pelo Setor de Contabilidade a observância das orientações contidas na Consulta n. 932.477/14 deste Tribunal de Contas que veda a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, excetuando as originadas do FUNDEB (118, 218, 119 e 219) e das aplicações constitucionais em Ensino e Saúde (101, 201, 102, 202), incluídas as fontes 100 e 200, observando-se ainda a Portaria N. 3.992/17 que trata dos blocos de financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde;
- e) nos próximos exercícios, as projeções de despesas se adequem às reais necessidades do Legislativo, evitando a superestimação de gastos e a conseqüentemente, a obscuridade do processo de planejamento do orçamento municipal;
- f) a partir do exercício de 2023, as despesas a serem computadas na aplicação mínima de 25% das receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e na aplicação mínima de 15% das receitas de impostos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), devem ser empenhadas e pagas utilizando somente a fonte de recurso 1.500.000 e nos empenhos devem constar os códigos de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001 e 1002, respectivamente, conforme Comunicado Sicom n. 16/22. Ademais, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, sendo identificados e escriturados de forma individualizada, conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na INTC n. 05/11, alterada pela INTC n. 15/11 e Comunicado Sicom n. 35/14, bem como ao que estabelece a Consulta n. 1.088.810, o inciso I do art. 50 da LC n. 101/00, LC n. 141/12 c/c os arts. 2º, §§ 1º e 2º e 8º, da INTC n. 19/08 e art. 3º da INTC n. 02/21;
- g) observe adequadamente a Meta 1-B do PNE, com fulcro no art. 206, inciso VIII, no art. 208, incisos I e IV, da Constituição da República c/c art. 6º da Emenda Constitucional n. 59/09 e na Lei n. 13.005/14 (PNE);

III) recomendar ao chefe do Poder Legislativo que:

- a) aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação via créditos adicionais;
- b) observe, no julgamento das contas, o devido processo legal, assegurando ao responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), devendo a decisão proferida ser devidamente motivada, com explicitação de seus fundamentos, sob pena de nulidade;
- c) observe o disposto no art. 44 da Lei Orgânica desta Corte, o qual fixa prazo de 30 (trinta) dias, contados da conclusão do julgamento pelo Legislativo, para que o Presidente da Câmara Municipal envie ao Tribunal “cópia autenticada da resolução votada, promulgada e publicada, bem como das atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com relação nominal dos

Vereadores presentes e o resultado numérico da votação”, além de determinar a manifestação dos responsáveis sobre o estado do julgamento das contas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados do recebimento do parecer prévio;

- IV) determinar a intimação do responsável acerca do teor deste parecer prévio;
- V) determinar que se dê ciência do inteiro teor deste parecer, por meio eletrônico, aos presidentes da Câmara Municipal, do Conselho Municipal de Educação e do Conselho do Fundeb, em âmbito local, a fim de que acompanhem a realização da Meta 1-B do PNE e acompanhem continuamente o cumprimento da Meta 18 do PNE, adotando as medidas cabíveis em sua esfera de competências;
- VI) determinar o arquivamento dos autos após a promoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 7 de maio de 2024.

DURVAL ÂNGELO

Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Relator

(assinado digitalmente)



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 7/5/2024**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual do Senhor Duarte Eustáquio Gonçalves Júnior, chefe do Poder Executivo do Município de Mariana, no exercício de 2020.

A Unidade Técnica realizou estudo nos termos da IN n. 04/17 e da Ordem de Serviço Conjunta n. 01/21, tendo constatado a abertura de créditos suplementares e especiais por excesso de arrecadação e por superávit financeiro, dos quais foram empenhados sem recursos R\$1.807.544,24 (um milhão oitocentos e sete mil quinhentos e quarenta e quatro reais e vinte e quatro centavos) e R\$78.001,02 (setenta e oito mil um reais e dois centavos), respectivamente, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos". (Peça n. 11)

Citado, o responsável apresentou as razões e documentos constantes das peças nºs 46 a 54.

Após examinar as justificativas da defesa, a Unidade Técnica entendeu que a documentação apresentada foi hábil para sanar as falhas apontadas. (Peça n. 60).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC) opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas. (Peça n. 64)

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Em razão da ausência de irregularidades tendentes à rejeição das contas e em atenção ao princípio da celeridade processual, não se determinou a citação do gestor no presente processo.

Passa-se à análise dos itens que compõem o escopo desta prestação de contas, nos termos da Ordem de Serviço Conjunta n. 01/21, ressaltando que as informações foram obtidas a partir de dados enviados pelo responsável por meio do Sistema Informatizado de Contas Municipais (Sicom).

II.1 – Execução Orçamentária e abertura de créditos adicionais

O controle sobre a execução orçamentária nos presentes autos compreende a análise atinente à consumação do orçamento público municipal durante o ano, frente ao que se encontrava previsto. Salienta-se que o ciclo orçamentário é composto por quatro fases: (i) elaboração; (ii) aprovação; (iii) execução e (iv) controle. As duas primeiras fases compõem a etapa de planejamento, durante a qual ocorre a elaboração do orçamento com a participação tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, o qual, ao final, aprova a Lei Orçamentária Anual (LOA), fixando o orçamento que será executado pelo prefeito no ano seguinte. A execução ocorre quando esse plano é posto em prática, por meio da arrecadação de receitas e da realização de despesas. Por fim, o controle, que pode ser exercido por diversos atores e meios, materializa-se, também, neste procedimento constitucionalmente previsto de prestação de contas anual.

Depois de fixado, o orçamento pode sofrer alterações, acréscimos ou reduções, desde que eles não desvirtuem a proposta aprovada originalmente e que observem o regramento normativo aplicável, uma vez que o planejamento e a transparência são diretrizes que devem nortear a gestão pública.

O quadro a seguir apresenta um resumo das informações relativas à execução orçamentária do município no exercício de 2020, a partir dos dados consignados no relatório técnico, indicando o percentual total de alteração realizada no orçamento em relação ao previsto, mediante a abertura de créditos suplementares e especiais:

Orçamento Previsto¹	Créditos Concedidos² (Orçamento Previsto + Acréscimos e reduções)	Créditos Suplementares	Créditos Especiais	Percentual de alteração do Orçamento executado, por meio de Créditos Adicionais
R\$389.000.000,00	R\$ 570.428.506,32	R\$191.822.396,27	R\$85.399.600,30	71,26%

Observa-se que a Lei Orçamentária Anual n. 3.318/19 – LOA previu o percentual de alteração do orçamento em 20%, utilizando-se os créditos suplementares. Esse percentual, entretanto, foi majorado para 46% nos termos da Lei n. 3.376/20.

Não obstante a ausência de regulamentação quanto ao limite de suplementação de créditos orçamentários, a ordem jurídico-orçamentária pátria não se coaduna com a previsão de altos percentuais de alteração do orçamento, o que configura, na verdade, ausência de adequado planejamento.

Diante disso, recomendo à atual Administração Municipal que aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente, o melhor possível, as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação.

Do mesmo modo, recomendo ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o Projeto de Lei Orçamentária Municipal, observe com cautela os índices de autorização para suplementação de dotações pelo Município para que a prática vigente não se repita.

A Unidade Técnica verificou, mais, que a LOA, em seu art. 3º, consignou autorização para abertura de créditos adicionais suplementares sem indicação de percentual limitativo, o que contraria o disposto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1.988, fato também observado na PCA de 2019 do mesmo município.

Em face dessa constatação, recomendo ao atual Chefe do Executivo a observância das orientações contidas na Consulta n. 742.472, em que este Tribunal de Contas, alicerçado nos princípios do planejamento e da transparência, manifestou-se no sentido de que não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro diploma legal admitir a abertura de créditos suplementares sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no Orçamento.

É necessário verificar, ainda, se a abertura dos créditos adicionais foi realizada em cumprimento às normas constitucionais e legais pertinentes, razão pela qual apresenta-se, a seguir, um panorama da gestão municipal nesse aspecto:

Dispositivo legal	Exigência	Atendido pelo Município
--------------------------	------------------	--------------------------------

¹ Fixado na LOA.

² A anulação de dotações é uma das fontes para abertura de créditos adicionais, razão pela qual a abertura de créditos adicionais não necessariamente implica em acréscimo ao orçamento previsto na LOA.

Art. 42 da Lei n. 4.320/64, art. 167, V, da CR/88	Existência de lei para abertura de créditos adicionais.	SIM
Art. 43 da Lei n. 4.320/64, art. 167, V, da CR/88	Existência de recursos para realização da despesa.	NÃO
Art. 59 da Lei n. 4.320/64, art. 167, II, da CR/88	A realização de despesas não pode ser superior aos créditos concedidos.	SIM

A Unidade Técnica constatou, portanto, que o empenhamento das despesas não excedeu ao limite dos créditos concedidos e os créditos adicionais foram precedidos de leis autorizativas, atendendo às disposições do art. 167, II, da CR/88 e dos arts. 42 e 59 da Lei n. 4.320/64.

Entretanto, apurou a abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos por excesso de arrecadação (R\$72.537.689,46), bem como por superávit financeiro (R\$100.718,42), contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da LRF, dos quais foram empenhadas despesas que totalizaram R\$1.807.544,24 (um milhão oitocentos e sete mil quinhentos e quarenta e quatro reais e vinte e quatro centavos) e R\$78.001,02 (setenta e oito mil e um reais e dois centavos, respectivamente, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos". (Peça n. 11)

Em relação aos créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação (R\$72.537.689,46), a defesa sustentou a possibilidade de reforço com recursos do excesso de arrecadação entre as Fontes 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, o mesmo ocorrendo entre Fontes 101 e 102 e a 100 – Recursos Ordinários, quando for originada de impostos, nos termos das orientações contidas na Consulta n. 932.477. Seguindo essa lógica e agrupando os recursos das Fontes 100, 101 e 102, o excesso de arrecadação apurado foi de R\$29.327.966,49 (vinte e nove milhões e trezentos e vinte e sete mil novecentos e sessenta e seis reais e quarenta e nove centavos), suficiente para cobrir os créditos abertos no valor de R\$27.855.033,57 (vinte e sete milhões oitocentos e cinquenta e cinco reais trinta e três reais e cinquenta e sete centavos). Segundo salientou, somente foi possível registrar parte dos recursos remanescentes como excesso de arrecadação na Fonte 100, após a confirmação de aplicação do mínimo constitucional na saúde e educação (peça n. 51).

Anexou à defesa cópias dos seguintes documentos: Resolução SES/MG n. 4.277/14; Relatório de lançamento do crédito suplementar da fonte 55; Decreto n. 10.131/20; Conciliação Bancária da conta n. 33.120-1; e descrição de saldo das dotações orçamentárias com fonte 157 - Multas de Trânsito.

A Unidade Técnica entendeu pertinentes os argumentos da defesa, respaldados nos termos da Consulta n. 932.477. Nesse sentido, apurou que os saldos apurados do excesso de arrecadação nas Fontes 101 e 102 são suficientes para cobrir os créditos abertos, sendo adequada a compensação entre referidas fontes, resultando no ajuste do excesso de arrecadação na Fonte 101 (de R\$6.714.241,35 para R\$3.837.281,49) e na Fonte 100 (de R\$17.724.205,24 para R\$20.601.165,10) conforme o estudo constante das fls. 12 e 13 da peça n. 60. Em face dos ajustes realizados, a Unidade Técnica considerou sanada a irregularidade.

De fato, considerando os documentos e justificativas apresentados pela defesa, assim como o novo estudo da Unidade Técnica comprovando a existência de recursos para cobrir os créditos abertos nas fontes de recursos 100 e 102, considero que não houve infringência ao disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64.

Quanto aos créditos adicionais por excesso de arrecadação por superávit financeiro (R\$ R\$100.718,42), a defesa informa que a falha apurada ocorreu em relação às Fontes 55 - Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde e 57 – Multas de Trânsito.

Em relação à Fonte 55, argumentou que o crédito suplementar aberto por meio do Decreto Municipal n. 10.131/2020 teve suporte no saldo na conta bancária n. 33.120-1, referente aos recursos vinculados transferidos pelo Fundo Estadual de Saúde – FES, Conforme a Resolução SES/MG n. 4.277/2014.

De acordo com a defesa, após análise dos saldos e movimentação na referida fonte, foi apurado que o saldo disponível nas contas bancárias da Resolução SES/MG n. 4.277/2014 não estavam comprometidos com obrigações financeiras (restos a pagar, depósitos, consignações, etc.).

Segundo informou, foi apurado superávit de R\$59.605,78, do qual foi utilizado o valor R\$59.683,78, restando descoberto o valor de R\$77,36. Tal déficit ocorreu em razão da apuração indevida do saldo na conta bancária em 01/07/2020, como rendimentos no valor de R\$242,29, conforme a conciliação da conta bancária n. 33.120-1, enquanto o correto seria registrar tais como excesso de arrecadação das aplicações financeiras dos recursos da Resolução SES/MG n. 4.277/2014. Nesse caso entende aplicável ao caso o Princípio da Essência sobre a Forma da Contabilidade Pública, destacando que a essência das transações deve prevalecer sobre os seus aspectos formais.

Quanto aos recursos da Fonte 57, alegou que o crédito adicional por superávit financeiro foi aberto pelo Decreto n. 10.131/20, tendo restado sem recursos o valor de R\$18.317,88. Essa situação decorreu de lançamento a maior, pois, quando da apuração realizada pelo serviço de contabilidade municipal, não foi considerado o saldo de Depósitos e Consignações (R\$39.345,85), acarretando o equívoco no lançamento do superávit financeiro da referida fonte de recursos. Todavia, considerando que havia saldos remanescentes nas dotações da Fonte 157 em valor superior ao lançamento equivocado (R\$ 18.317,88), tal saldo seria suficiente para cobrir o crédito adicional aberto e o respectivo empenho da despesa. Tal como no item anterior, invocou a aplicação do Princípio da Essência sobre a Forma aplicada na Contabilidade Pública, uma vez que fora utilizado recurso vinculado para atender de forma exclusiva ao objeto de sua vinculação e, sobretudo, ficou garantida a sua escrituração individualizada, conforme o art. 8º c/c inciso I do art. 50 da LRF.

Ao final, pleiteou a aplicação do Princípio da Insignificância, conforme paradigmas constantes dos Processos n. 697.611 e 812.448, com a consequente aprovação das contas sem ressalvas.

A Unidade examinou as justificativas apresentadas pela defesa e salientou a necessidade de que os dados constantes dos relatórios do Sicom/2020 "Superávit/Déficit Financeiro - DCASP Informado", ora anexado ao PCA Análise, correspondam à diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, bem como sua compatibilidade com os dados retratados no Sicom/AM, tendo em vista o disposto no art. 43, §1º, inciso I e §2º da Lei nº 4320/64 c/c o art. 8º, § único da LC nº 101/2000, neste estudo, a partir dos valores presentes no módulo Acompanhamento Mensal - AM (Saldo Final Caixa e Bancos em 31/12/2019; Valores Comprometidos com Restos a Pagar em 31/12/2019; Demais Haveres Financeiros em 31/12/2019; Demais Obrigações Financeiras em 31/12/2019; Créditos Transferidos Reabertos; Operações de Crédito Vinculadas ao Crédito Transferido) foram apurados os resultados - superávit e ou déficit financeiro - de forma global, para as fonte 55 e 57, conforme relatório "Superávit Déficit Financeiro - AM Apurado", anexado aos autos.

Informou, todavia, que os resultados de superávit/déficit financeiro relativos às Fontes 55 e 57 nos relatórios "Superávit/Déficit Financeiro - DCASP Informado" e "Superávit Déficit Financeiro - AM Apurado", evidenciam que não houve superávit financeiro na Fonte 55, enquanto o valor apurado na Fonte 57 foi de R\$111.682,12 (cento e onze mil seiscentos e oitenta e dois reais e doze centavos).?

Em relação à Fonte 55, relativa aos saldos na conta bancária da Resolução SES/MG n. 4.277/14, a apuração restou prejudicada, tendo em vista a impossibilidade de confirmar as informações da defesa por meio dos documentos apresentados face aos dados disponíveis no Sicom/Consulta, razão pela qual manteve a irregularidade dessa fonte.

Em relação à Fonte 57, a Unidade Técnica observou que não houve nenhum fato novo que alterasse o estudo inicial, uma vez que os valores apurados anteriormente são os mesmos apresentados pela defesa na memória de cálculo, pelo que manteve o apontamento nessa fonte.

Em face da análise procedida, a Unidade Técnica ratificou o apontamento dos créditos abertos por superávit financeiros de R\$100.718,42 (cem mil setecentos e dezoito e quarenta e dois centavos) dos quais foram empenhados R\$78.001,02 (setenta e oito mil um reais e dois centavos), em desacordo com o disposto no art. 43 da Lei n° 4.320/64 c/c o § único do art. 8° da LC n° 101/2000.

Contudo, afastou a irregularidade, em atenção ao princípio da insignificância, tendo em vista o disposto no § 5° do art. 1° da Ordem de Serviço Conjunta n. 01/21, no que tange à avaliação do cumprimento das disposições previstas nos incisos V, VI e VII deste artigo, ante os parâmetros adotados pela Coordenadoria para a análise desses itens nas prestações de contas do exercício de 2020, a partir do confronto valor empenhado frente ao total da receita líquida arrecadada pelo Município (R\$444.723.446,80).

No caso, verifica-se que o valor dos créditos abertos e empenhados sem recursos disponíveis, constante no tópico “2.3.2 – Superávit Financeiro”, equivale a 0,017% da receita corrente líquida (R\$444.723.446,80) e a 0,018% da despesa executada (R\$425.452.969,90).

Diante dessa constatação, impõe-se a aplicação do princípio da insignificância, tendo em vista a irrelevância da conduta apurada, que, do ponto de vista material, não provocou lesividade à Administração Municipal, sendo ínfima a sua repercussão no mundo jurídico. Por esse motivo, julgo que não houve ofensa ao disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 e no art. 167, V, da CR/88 e desconsidero a impropriedade descrita.

Contudo, recomendo ao atual chefe do Executivo que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade que atente para as normas relativas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso, bem quanto ao efetivo controle das disponibilidades de caixa, nos termos prescritos na LRF.

Além disso, a Unidade Técnica apurou que foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, em descumprimento ao disposto na Consulta n. 932.477. Nos termos da citada consulta, não devem ser abertos créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, com exceção daquelas originadas do Fundeb e das aplicações constitucionais em Ensino e Saúde. Ressalta-se que a exceção prevista na Consulta poderá se dar entre as fontes 118, 119, 218 e 219 para o Fundeb; entre as fontes 100, 101, 200 e 201, para o Ensino; e entre as fontes 100, 102, 200 e a 202 para a Saúde.

Nesse cenário, recomendo ao chefe do Poder Executivo que determine ao responsável pelo Setor de Contabilidade quanto a observância das orientações contidas na Consulta n. 932.477 deste Tribunal de Contas que veda a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, excetuando as originadas do FUNDEB (118, 218, 119 e 219) e das aplicações constitucionais em Ensino e Saúde (101, 201, 102, 202), incluídas as fontes 100 e 200, observando-se ainda a Portaria N. 3.992/17 que trata dos blocos de financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde.

II.2 – Repasse ao Poder Legislativo

No âmbito municipal, compete ao prefeito realizar o repasse de recursos financeiros para funcionamento da Casa Legislativa. Para realização desse cálculo, o art. 29-A da CR/88 estabeleceu receita base de cálculo, realizada no ano anterior, da qual se deve repassar um determinado percentual, que varia de 3,5% a 7%, a depender do número de habitantes do município.

Nesse aspecto, a Unidade Técnica verificou o cumprimento do limite fixado no inciso I do art. 29-A da CF/88, equivalente a 7,00%, tendo sido transferido ao Legislativo Municipal a quantia de R\$13.178.992,65 (treze milhões cento e setenta e oito mil novecentos e noventa e dois reais e sessenta e cinco centavos), correspondente ao percentual de 6,81% da receita base de cálculo.

Ressalte-se que a obtenção desse percentual considerou o valor total repassado (R\$13.270.000,00), com a dedução do numerário devolvido (R\$91.007,35), mas se desconsiderada essa dedução, o repasse ao Poder Legislativo teria alcançado 6,85% da receita base de cálculo (R\$193.515.317,16).

Entretanto, de acordo com o relatório do Órgão Técnico, houve diferença no registro dos valores informados pela Prefeitura e pela Câmara. Aludida diferença, no entanto, não foi capaz de afetar o cumprimento do disposto no art. 29-A, I, da CR/88.

Por essa razão, recomendo aos Poderes Executivo e Legislativo que informem os valores corretamente, conforme a realidade ocorrida no município, para que não haja divergência entre as informações de repasse de recursos à Câmara Municipal e devolução de numerários.

II.3 – Investimento na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

A Educação é “direito de todos e dever do Estado” (art. 205 da CR/88). Em razão disso, o legislador constituinte estabeleceu a maior vinculação de receitas do nosso ordenamento a esta área, de modo que a cada ano, do total das receitas de impostos e transferências, o gestor municipal deverá aplicar no mínimo 25% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

No exercício de 2020, apurou-se a aplicação de 26,59% da receita base de cálculo em MDE, cumprindo-se o percentual mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição.

O Órgão Técnico apurou, entretanto, a movimentação de valores atinentes à MDE em contas bancárias distintas, sendo cabível a expedição de recomendação ao gestor para observe o disposto no art. 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 1º, §§ 6º e 8º, da IN n. 13/08 deste Tribunal de Contas, a fim de que aludidos recursos sejam movimentados em conta corrente bancária específica, devidamente identificada, com indicação da movimentação analítica da entrada dos valores que integram a receita base de cálculo.

A fim de realizar um exame qualitativo dos investimentos em MDE, passa-se à análise do cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) pela municipalidade.

O PNE é instrumento previsto no art. 214 da CF/88, “com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração (...) por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” para “assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino”. É necessário, assim, que os diferentes órgãos previstos em lei para normatizar, incentivar e fiscalizar a educação atuem de forma efetiva na garantia de um ensino de qualidade.

Além do Poder Executivo, a quem compete executar diretamente essa função pública, a Câmara Municipal, órgão composto por representantes do povo, responsável por fiscalizar as ações realizadas no município, mediante controle externo, nos termos do disposto no art. 31 da CF/88, bem como o Conselho Municipal de Educação, que é responsável por “acompanhar a execução

das políticas públicas e monitorar os resultados educacionais do sistema municipal”³, devem desempenhar papel fundamental no monitoramento das metas do PNE. Ademais, compõe esse sistema o Conselho do Fundeb, órgão encarregado do acompanhamento, do controle social e da fiscalização dos recursos do referido Fundo (art. 30 da Lei Federal n. 14.113/20), dos quais 70% devem ser aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, consoante art. 26 da referida lei.

A partir da análise dos dados informados pelo município e do relatório técnico elaborado nestes autos, infere-se o seguinte panorama:

MUNICÍPIO DE MARIANA	
METAS	SITUAÇÃO EM 2020
Meta 1-A: Universalização da educação infantil para crianças de 4 a 5 anos, até 2016.	Cumprida
Meta 1-B: Ampliação da oferta de vagas da educação infantil em creches, a fim de atender ao menos 50% das crianças de 0 a 3 anos, até 2024.	33,76% Não cumprida até o momento
Meta 18: Pagamento do piso salarial nacional e estabelecimento de plano de carreira para os profissionais da educação básica, até 2016.	Cumprida

Do contexto fático e jurídico delineado, conclui-se ser necessária a expedição de recomendação ao atual chefe do Poder Executivo para que se planeje adequadamente, visando ao cumprimento da Meta 1-B, com fulcro no art. 206, inciso VIII, no art. 208, incisos I e IV, da CR/88 c/c art. 6º da Emenda Constitucional n. 59/09, na Lei n. 13.005/14 (PNE) e na Lei n. 11.738/08.

Revela-se indispensável, ainda, que a Câmara Municipal e o Conselho Municipal de Educação, no âmbito de suas atribuições, monitorem o cumprimento Meta 1-B do PNE pelo Executivo, bem assim que o Conselho do Fundeb realize continuamente o necessário controle quanto à implementação da Meta 18 do referido plano.

II.4 – Investimento em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

Para que o direito à saúde previsto no art. 196 da CR/88 fosse assegurado previu-se que os municípios deveriam investir, no mínimo, o percentual de 15% da receita de impostos e transferências nas ações e serviços públicos de saúde (ASPS), nos termos do disposto no art. 198, § 2º, III, da Constituição Federal.

O exame realizado pela Unidade Técnica, a partir das informações enviadas pela municipalidade, permitiu apurar a aplicação do percentual de 32,42% da receita base de cálculo nessa finalidade, atendendo ao limite mínimo exigido pelo art. 198, § 2º, III, da CR/88.

A Unidade Técnica apurou, entretanto, a movimentação de valores em contas bancárias distintas, em contrariedade ao disposto na Lei n. 8.080/90, na Lei Complementar n. 141/12 e nos arts. 2º e 8º da IN n. 19/08 desta Corte de Contas, o que enseja a expedição de recomendação ao atual gestor municipal para que determine ao responsável pelo Setor de Contabilidade que observe o dever de movimentar os valores relativos às ASPS em conta bancária específica, bem como identificá-los e escriturá-los de forma individualizada por fonte.

³ Conforme informações constantes no portal do governo federal “Todos pela Educação”, disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-sao-e-como-funcionam-os-conselhos-municipais-de-educacao>

II.5 – Despesas com Pessoal

A LRF estabeleceu normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, dentre as quais destaca-se a imposição de limites a determinados gastos, como as despesas com pessoal. No exercício de 2020, os gastos com pessoal do Município, do Legislativo e do Executivo Municipal apurados no estudo técnico foram os seguintes:

	Limite Percentual	Percentual Atingido	Obediência ao Limite
Município	60%	41,90%	SIM
Executivo	54%	39,63%	SIM
Legislativo	6%	2,27%	SIM

Os gastos com pessoal obedeceram, portanto, aos limites percentuais estabelecidos na LRF, art. 19, III, e art. 20, III, alíneas “a” e “b”.

II.6 – Dívida Consolidada Líquida

Conforme mencionado, a LRF, a fim de resguardar o equilíbrio financeiro, promoveu alterações na forma como deve ser efetuada a gestão dos recursos públicos. O seu art. 30 estipulou prazo para o presidente da República submeter ao Senado Federal proposta sobre limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados e dos municípios. Esse limite de endividamento encontra-se regulamentado na Resolução n. 40/01 do Senado Federal, não podendo a dívida consolidada líquida dos municípios ser 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes maior que a RCL, o que em termos percentuais corresponde a 120% da RCL.

De acordo com o relatório técnico, o Município obedeceu ao limite percentual estabelecido pela Resolução n. 40/01 do Senado Federal, uma vez que no final do exercício de 2020, o valor da dívida consolidada líquida informado foi de R\$0,00, o qual correspondeu a 0% da RCL.

II.7 – Operações de Crédito

Ainda no que se refere às limitações fixadas em consonância com o art. 52 da CR/88 e com art. 30 da LRF, a Resolução n. 43/01 do Senado Federal estabeleceu que o total das operações de crédito⁴ do ente municipal não poderá ser superior a 16% da sua RCL.

A Unidade Técnica apurou que o Município realizou operações de crédito (R\$7.141.527,34) correspondente ao percentual de 1,76% da RCL ajustada, não se verificando, portanto, ofensa às prescrições dos normativos legais mencionados.

II.8 – Relatório do Controle Interno

O art. 31 da CR/88 prevê que a fiscalização municipal será exercida, também, pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo. O controle interno municipal, assim, além de atuar durante todo o exercício no âmbito de sua competência fiscalizatória, deve emitir um relatório sobre a prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo, em obediência às instruções normativas desta Corte de Contas que regulamentam a matéria.

O Órgão Técnico apurou que o relatório elaborado pelo Controle Interno abordou parcialmente os quesitos exigidos no item 1 do Anexo I da Instrução Normativa n. 04/17, conforme previsto

⁴ O art. 29, III, da LRF define operações de créditos como “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”.

no art. 1º, X, da Ordem de Serviço Conjunta n. 01/21, opinando conclusivamente pela aprovação das contas.

Nesse cenário, recomendo que, nos próximos exercícios, o Órgão de Controle Interno elabore relatório em conformidade com as instruções normativas deste Tribunal que regem a matéria.

II.9 – Índice de Efetividade da Gestão Municipal

A análise técnica das prestações de contas dos chefes dos Poderes Executivos municipais abrange, ainda, o exame quanto ao resultado obtido no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), o qual é composto pelo levantamento de informações fornecidas pelos jurisdicionados, dados governamentais e informações extraídas do Sicom⁵. Seu objetivo é fornecer múltiplas visões sobre a gestão municipal em sete quesitos do orçamento público, quais sejam, educação, gestão fiscal, meio ambiente, planejamento, proteção das cidades, saúde e governança em tecnologia da informação, sendo que a nota alcançada demonstra a eficiência e a eficácia das ações da administração municipal, revelando-se, assim, um valioso instrumento de aferição de resultados, correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento.

Infere-se do relatório técnico que o resultado final alcançado pelo município no IEGM demonstra que a gestão municipal se encontra na fase efetiva (Nota B), sendo que os piores resultados foram obtidos na dimensão Meio Ambiente e Educação, às quais foram atribuídas Nota C+ e C, respectivamente.

II.10 – Recomendação ao Poder Legislativo

Finalmente, tendo em vista que, consoante o disposto no art. 49, IX, c/c o art. 31, § 2º, da CR/88, as contas ora apreciadas serão julgadas pelo Poder Legislativo, recomendo ao presidente da Câmara Municipal que seja respeitado o devido processo legal, assegurando à responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da CR/88, devendo a decisão proferida ser devidamente motivada, com explicitação de seus fundamentos, sob pena de nulidade.

Ademais, recomendo que observe o disposto no art. 44 da Lei Orgânica desta Corte, o qual fixa prazo de 30 (trinta) dias, contado da conclusão do julgamento pelo Legislativo, para que o Presidente da Câmara Municipal envie ao Tribunal “cópia autenticada da resolução votada, promulgada e publicada, bem como das atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação”, além de determinar a manifestação dos responsáveis sobre o estado do julgamento das contas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados do recebimento do parecer prévio.

III – CONCLUSÃO

Cumpridas as disposições constitucionais e legais sobre a matéria, com fundamento no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 240, I, do Regimento Interno, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de responsabilidade do Senhor Duarte Eustáquio Gonçalves Júnior, chefe do Poder Executivo do Município de Mariana no exercício de 2020.

Recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que:

⁵ Art. 1º, parágrafo único, da Resolução nº 06/2016, desta Corte de Contas.

- a) aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação via créditos adicionais;
- b) observe as orientações contidas na Consulta n. 742.472, onde este Tribunal de Contas, alicerçado nos princípios do planejamento e da transparência, manifestou-se no sentido de que não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro diploma legal admitir a abertura de créditos suplementares sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no Orçamento
- c) determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade que atente para as normas relativas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso, bem quanto ao efetivo controle das disponibilidades de caixa, de forma a evitar a abertura de créditos suplementares e empenhamento de despesas sem recursos disponíveis, a teor das prescrições contidas na LRF, no art. 43 da Lei n. 4.320/64 e no art. 167, inc. V, da Constituição da República de 1988 – CR/88;
- d) determine ao responsável pelo Setor de Contabilidade a observância das orientações contidas na Consulta n. 932.477/14 deste Tribunal de Contas que veda a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, excetuando as originadas do FUNDEB (118, 218, 119 e 219) e das aplicações constitucionais em Ensino e Saúde (101, 201, 102, 202), incluídas as fontes 100 e 200, observando-se ainda a Portaria N. 3.992/17 que trata dos blocos de financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde;
- e) nos próximos exercícios, as projeções de despesas se adequem às reais necessidades do Legislativo, evitando a superestimação de gastos e a consequentemente, a obscuridade do processo de planejamento do orçamento municipal;
- f) a partir do exercício de 2023, as despesas a serem computadas na aplicação mínima de 25% das receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e na aplicação mínima de 15% das receitas de impostos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), devem ser empenhadas e pagas utilizando somente a fonte de recurso 1.500.000 e nos empenhos devem constar os códigos de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001 e 1002, respectivamente, conforme Comunicado Sicom n. 16/22. Ademais, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, sendo identificados e escriturados de forma individualizada, conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na INTC n. 05/11, alterada pela INTC n. 15/11 e Comunicado Sicom n. 35/14, bem como ao que estabelece a Consulta n. 1.088.810, o inciso I do art. 50 da LC n. 101/00, LC n. 141/12 c/c os arts. 2º, §§ 1º e 2º e 8º, da INTC n. 19/08 e art. 3º da INTC n. 02/21;
- g) observe adequadamente a Meta 1-B do PNE, com fulcro no art. 206, inciso VIII, no art. 208, incisos I e IV, da Constituição da República c/c art. 6º da Emenda Constitucional n. 59/09 e na Lei n. 13.005/14 (PNE).

Recomendo ao chefe do Poder Legislativo que:

- a) nos próximos exercícios, as projeções de despesas se adequem às reais necessidades do Legislativo, evitando a superestimação de gastos e a consequentemente, a obscuridade do processo de planejamento do orçamento municipal;
- b) observe, no julgamento das contas, o devido processo legal, assegurando ao responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição

da República de 1988 (CR/88), devendo a decisão proferida ser devidamente motivada, com explicitação de seus fundamentos, sob pena de nulidade;

- c) observe o disposto no art. 44 da Lei Orgânica desta Corte, o qual fixa prazo de 30 (trinta) dias, contados da conclusão do julgamento pelo Legislativo, para que o Presidente da Câmara Municipal envie ao Tribunal “cópia autenticada da resolução votada, promulgada e publicada, bem como das atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação”, além de determinar a manifestação dos responsáveis sobre o estado do julgamento das contas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados do recebimento do parecer prévio.

Intime-se o responsável do teor desta decisão.

Dê-se ciência do inteiro teor deste parecer, por meio eletrônico, aos presidentes da Câmara Municipal, do Conselho Municipal de Educação e do Conselho do Fundeb, em âmbito local, a fim de que acompanhem a realização da Meta 1-B do PNE e acompanhem continuamente o cumprimento da Meta 18 do PNE, adotando as medidas cabíveis em sua esfera de competências.

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

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

dds