

Processo: 1047173
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Lagoa da Prata
Exercício: 2017
Responsável: Paulo César Teodoro
MPTC: Procuradora Cristina Andrade de Melo
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

SEGUNDA CÂMARA – 8/10/2020

PROCESSO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. ABERTURA DE CRÉDITOS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO E POR SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. DEMONSTRADA A EFETIVA EXISTÊNCIA DOS RECURSOS UTILIZADOS PARA ACOBERTAR AS DESPESAS EMPENHADAS. UTILIZAÇÃO DO EXCESSO DE ARRECADAÇÃO E DO SUPERÁVIT FINANCEIRO DECORRENTES DAS ATIVIDADES DO SAAE PARA ABERTURA DE CRÉDITOS VINCULADOS ÀS ATIVIDADES DA AUTARQUIA. REGULARIDADE. APURADO SUPERÁVIT FINANCEIRO DE RECURSOS LIVRES, NOS TERMOS DO ART. 43 DA LEI N. 4.320, DE 1964, EM VALOR SUFICIENTE PARA ACOBERTAR OS CRÉDITOS ABERTOS NAS FONTES 200, 201 E 202. REGULARIDADE. EMPENHAMENTO DE PARTE DAS DESPESAS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INSIGNIFICÂNCIA E DA RAZOABILIDADE. REALOCAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. UTILIZAÇÃO INCORRETA DOS INSTRUMENTOS DE REMANEJAMENTOS, TRANSPOSIÇÕES E TRANSFERÊNCIAS, PREVISTOS NO INCISO VI DO ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ENTRE FONTES INCOMPATÍVEIS. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO. DESPESAS COM PESSOAL. CUMPRIMENTO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO COMPLETO E NÃO CONCLUSIVO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE). NÃO CUMPRIMENTO DAS METAS 1 E 18. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM). PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. É regular a utilização do excesso de arrecadação e do superávit financeiro decorrentes das atividades do SAAE para abertura de créditos vinculados às atividades próprias da Autarquia.
2. O superávit financeiro de recursos livres apurado nos termos do art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964, representa recursos aptos a acobertar os créditos abertos nas fontes 200, 201 e 202.
3. A Administração municipal há de se atentar para a correta utilização dos instrumentos previstos no inciso VI do art. 167 da Constituição da República, bem como em observar as normas correlatas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso, incluída a anulação de dotações de fontes distintas, nos termos dispostos na resposta dada pelo Tribunal à Consulta n. 932.477, em 2014, com vistas a promover o adequado acompanhamento da origem e destinação dos recursos públicos, nos termos dispostos na Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. O plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual devem ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), com o intuito de viabilizar a sua plena execução.
5. Além de manter rígido monitoramento e acompanhamento das metas que tinham cumprimento obrigatório para o exercício financeiro de 2016, é necessária atuação contínua e permanente da Administração para atingir também as demais metas do PNE, ainda que com prazos de atendimento até 2024.
6. A elaboração do Relatório do Órgão de Controle Interno deve estar em consonância com as instruções normativas emanadas pelo Tribunal.

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 no voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Paulo César Teodoro, Prefeito do Município de Lagoa da Prata, no exercício financeiro de 2017, com fundamento no disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, e no inciso I do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor deste parecer;
- II) registrar que a emissão de parecer prévio pelo Tribunal não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mesmo exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia;
- III) determinar, por fim, que, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, sejam os autos encaminhados diretamente ao arquivo.

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

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 8 de outubro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente

GILBERTO DINIZ

Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 8/10/2020

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Prefeito do Município de Lagoa da Prata, relativa ao exercício financeiro de 2017, que tramita neste Tribunal de forma eletrônica, por força da Resolução n. 16, de 2017, e da Portaria n. 28/PRES./2018.

Na análise técnica inicial, acompanhada da documentação instrutória, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista dos autos ao prestador, Sr. Paulo César Teodoro, que apresentou defesa, conforme petição protocolizada eletronicamente em 24/04/2019 (peças n. 17 e 18).

Após analisar as razões aduzidas pelo defendente, constatou a Unidade Técnica, consoante relatório datado de 13/5/2019 (peça n. 26), que ainda remanesceram créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis no valor de R\$384.691,34, utilizando como fonte de recurso o superávit financeiro do exercício anterior. Assim, concluiu pela rejeição das contas, na forma do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em seu pronunciamento de 02/7/2019 (peça n. 36), opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com recomendação.

Em virtude do meu afastamento motivado por férias regulamentares, na conformidade do art. 126 do Regimento Interno – Resolução n. 12, de 2008 –, foram os autos redistribuídos temporariamente ao Conselheiro José Alves Vianna, que, nos termos do despacho exarado em 05/11/2019 (peça n. 39), determinou à Unidade Técnica que procedesse ao exame da documentação encaminhada pelo responsável, protocolizada em 20/9/2019 (peça n. 37).

Cessada a situação que ensejou a redistribuição temporária do feito, a relatoria original foi reestabelecida, em consonância com as disposições regimentais do art. 127, e, findo o referido exame técnico, concluiu a Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais – CACGM que foi sanada a irregularidade anteriormente apontada, propondo, desse modo, a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, nos moldes do inciso I do art. 45 da Lei Orgânica desta Corte (peça n. 41).

Em nova manifestação (peça n. 50), opinou o Órgão Ministerial pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com recomendação.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Os autos foram examinados à luz da Instrução Normativa n. 4, de 29/11/2017, e da Ordem de Serviço Conjunta n. 01, de 2018.

Da Execução Orçamentária – Créditos Adicionais

Dos Créditos Abertos sem Recursos, por Excesso de Arrecadação.

Na análise técnica inicial, foi apontada a abertura de créditos adicionais, no valor de R\$2.480.989,11, sem recursos disponíveis, oriundos do excesso de arrecadação. No entanto, a Unidade Técnica afastou o apontamento, sob o argumento de que não foram empenhadas

despesas, concluindo, por isso, que houve atendendo ao disposto no art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964, c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101, de 2000.

Cabe consignar que, em razão do afastamento da ocorrência anotada, o Sr. Paulo César Teodoro não apresentou qualquer manifestação acerca do fato em sua peça defensiva.

Nada obstante, passo ao exame, *de per si*, das fontes de recursos e dos respectivos créditos abertos, de modo a verificar se, decerto, houve ou não empenhamento de despesas.

Verifico, inicialmente, que a insuficiência de recursos por excesso de arrecadação ocorreu nas fontes **100** (Recursos Ordinários), **102** (Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde), **142** (Transferências de Convênios Vinculados à Assistência Social), **146** (Outras Transferências de Recursos do FNDE) e **148** (Transferências de Recursos do SUS para Atenção Básica), nos respectivos valores de **R\$1.100.000,00, R\$500.000,00, R\$450.000,00, R\$144.964,00 e R\$286.025,11**.

Verifico, ainda, a partir dos demonstrativos da “Movimentação da Dotação Orçamentária”, extraídos do SICOM, ora anexados, que, diferentemente do informado no estudo técnico, dos créditos suplementares vinculados à **fonte 100**, abertos por força do Decreto n. 197, de 2017, no montante de R\$1.100.000,00, pelo menos R\$521.019,38 foram executados, haja vista que as correspondentes dotações suplementadas registraram juntas, ao final do exercício, saldo de apenas R\$578.980,62.

As suplementações correlatas ao crédito aberto foram destinadas especificamente para dotações do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município - SAAE, em programas atrelados à construção, ampliação e reforma do sistema de abastecimento de água e esgoto. E, a partir do Comparativo da Receita Prevista e Realizada da entidade, também extraído do SICOM e anexado na oportunidade, constata-se a efetiva existência do excesso de arrecadação informado, o qual resulta, principalmente, das receitas de serviços de captação, tratamento, reserva e distribuição de água e serviços de coleta, transporte, tratamento e destino final de esgotos.

Diante das informações ora retratadas é plausível admitir que os recursos utilizados para a abertura dos créditos advêm da prestação de serviços por parte da Autarquia e são passíveis de reversão à melhoria dos sistemas de abastecimento de água e de coleta de esgoto, ambos sob a responsabilidade da Entidade, permitindo concluir pela regularidade dos créditos abertos e executados com essa finalidade, pelo que considero ilidido o apontamento concernente à fonte 100.

Relativamente aos créditos adicionais atrelados à **fonte 102**, o demonstrativo de Movimentação da Orçamentária revela que a dotação suplementada por meio do Decreto n. 207, de 2017, com recursos oriundos do excesso de arrecadação no montante de R\$500.000,00, possuía saldo inicial de R\$1.826.980,00, o qual foi acrescido, pela suplementação em análise e por transferência formalizada pelo Decreto n. 126, de 2017, de R\$90.000,00, resultando em um crédito orçamentário total de R\$2.416.980,00.

Contudo, apesar de terem sido empenhadas despesas de R\$89.806,50, o saldo a empenhar ao final do exercício foi de apenas R\$117.123,50; isso porque foram realizadas anulações, utilizadas como origens de recursos para suplementações de outras dotações, da ordem de R\$2.210.050,00.

Na verdade, quando da edição do decreto de suplementação em análise, isto é, em 27/09/2017, o saldo da dotação já era de apenas R\$206.930,00, tendo em vista as anulações até então formalizadas de R\$1.710.050,00.

Frente a isso, verifico que a movimentação da dotação demonstra a suplementação com fonte de recurso atrelada ao excesso de arrecadação na fonte 102, mediante o Decreto n. 207, de

27/09/2017, de R\$500.000,00 e, na sequência, ou seja, em 13/10/2017, foi formalizada a anulação do saldo orçamentário também no valor de R\$500.000,00, por meio do Decreto n. 219, de 2017. Posteriormente, o saldo de R\$500.000,00 foi novamente anulado e destinado à outra dotação, por força do Decreto n. 238, de 07/11/2017.

Denota-se, portanto, conforme demonstrativos do SICOM em anexo, que a dotação final para a qual foi destinado o recurso orçamentário está vinculada à fonte 149 - Transferências de Recursos do SUS para Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar e foi utilizado para execução de despesa correlata ao pagamento de indenizações e restituições do Fundo Municipal de Saúde.

Ao final do exercício, a movimentação da referida dotação demonstra que, do crédito orçamentário total de R\$510.000,00, composto, ainda que de forma indireta, pelo crédito inicialmente aberto sem recursos disponíveis de R\$500.000,00, foram empenhadas despesas no montante de R\$503.034,64, com saldo a empenhar de R\$6.965,36, indicando, assim, a execução decorrente do crédito irregularmente aberto da ordem de R\$493.034,64.

No entanto, verifico que o relatório de análise técnica elaborado para verificar os recursos oriundos do excesso de arrecadação disponíveis para a abertura dos créditos adicionais no exercício financeiro de 2017 retrata que o excesso de arrecadação apurado na fonte 149 foi de R\$1.066.668,48, dos quais apenas R\$350.000,00 foram utilizados para a abertura de créditos, permitindo concluir que havia recursos disponíveis para acobertar as despesas na fonte de recursos efetivamente utilizada para pagamento.

Nesse contexto, considero regularizado o apontamento concernente aos créditos abertos na fonte 102, por concluir que, embora constatada a falha na indicação da fonte de recurso utilizada para acobertar as despesas executadas, efetivamente não ocorreu desequilíbrio financeiro entre receitas e despesas, pelo que os créditos glosados são insuscetíveis de macular as contas apresentadas.

No que se refere ao crédito adicional atrelado à **fonte 146**, o saldo apurado ao final do exercício, de R\$144.964,00, na dotação que foi suplementada mediante o Decreto n. 11, de 2017, possibilita inferir, tal como concluiu a Unidade Técnica, que, de fato, não houve execução de despesa, conforme evidencia o respectivo demonstrativo da “Movimentação da Dotação Orçamentária”, anexo.

No tocante ao crédito aberto na **fonte 148**, por meio do Decreto n. 212, de 2017, no montante de R\$600.000,00, o estudo técnico apurou que, desse montante, R\$286.025,11 não possuíam recursos disponíveis. Contudo, contrário à afirmativa da Unidade Técnica de que os créditos não teriam sido executados, verifico, por meio dos demonstrativos da “Movimentação da Dotação Orçamentária”, que o saldo a empenhar ao final do exercício foi de R\$246.388,90, permitindo concluir que, dos créditos irregularmente abertos, R\$39.636,21 foram empenhados.

Por todo o exposto, considero que os créditos apontados como irregularmente abertos nas fontes 100, 102 e 148 foram parcialmente executados, sendo que, nas fontes 100 e 102, foi possível identificar a efetiva existência dos recursos necessários para fazer face às despesas realizadas, ainda que em fonte diversa, como no caso da fonte 102, e, para a fonte 148, houve a efetiva execução de despesas sem os recursos correspondentes de R\$39.636,21, valor que representa 0,034% do total de créditos concedidos no exercício, de R\$116.300.448,42, e 0,43% da despesa total empenhada, de R\$92.178.610,74.

Dessa forma, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da insignificância, e na esteira de decisões precedentes do Tribunal em casos análogos, v.g. nos autos dos Processos n.s 886.887, 887.450 e 896.569, apreciados nas respectivas Sessões de 4/11/2014, 27/2/2014 e

26/3/2015, da Segunda Câmara, entendo que a falha é insusceptível de influenciar o conteúdo da informação e, conseqüentemente, macular toda a prestação de contas.

Dos Créditos Abertos sem Recursos, Oriundos do Superávit Financeiro do Exercício Anterior.

A Unidade Técnica apontou inicialmente que foram abertos créditos adicionais, no valor de R\$1.943.669,43, sem recursos disponíveis oriundos do superávit financeiro do exercício anterior, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964, c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o estudo técnico, teriam sido abertos créditos por superávit financeiro do exercício anterior nas fontes **200** (Recursos Ordinários), **201** (Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação), **202** (Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde) e **224** (Transferências de Convênios Não Relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência Social), para os quais não foi constatado o recurso correspondente, nos respectivos valores de R\$1.029.402,66, R\$553.518,64, R\$ 229.140,33 e R\$131.607,80.

Em sua defesa, alegou o prestador, com relação à abertura de créditos suplementares e/ou especiais utilizando o superávit financeiro na **fonte 200**, que o estudo técnico apresentado considerou apenas o superávit financeiro apurado pela administração direta do Poder Executivo Municipal, não considerando o superávit apurado pela Câmara Municipal e pelo SAAE, nos valores de R\$455.042,90 e R\$2.741.164,04, respectivamente.

No seu entendimento, o superávit financeiro relativo aos recursos ordinários deve ser representado pelo montante consolidado de R\$8.376.261,88, suficiente para a abertura dos créditos adicionais equivalentes ao total de R\$6.209.457,60, bem como satisfatório para respaldar os créditos abertos nas **fontes 201 e 202**.

No tocante aos créditos abertos na **fonte 224**, com recursos oriundos de Convênios Não Relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência Social, consignou ser imprescindível observar que esses recursos são depositados e controlados individualmente, por convênio, embora, para efeito de prestação de contas, possuam mesma codificação de fonte de recursos.

Assim, apresentou quadro detalhando os convênios e respectivas contas bancárias que gerenciaram os recursos indicados para a abertura dos créditos em análise, com o intuito de demonstrar que havia superávit financeiro suficiente para as respectivas aberturas de créditos adicionais, relativamente ao Termo de Compromisso 584/2014 (FUNASA) e ao Contrato de Repasse 825523/2015 (Ministério da Agropecuária).

Quanto ao déficit apurado nos convênios para construção de quadras esportivas, conforme quadro detalhado na peça de defesa, o responsável esclareceu que o citado déficit decorreu de revisão dos cronogramas por parte do Governo Federal, sendo que os repasses somente são realizados após medição das obras e os empenhos que foram inscritos em Restos a Pagar (Obrigações Financeiras) não se encontravam liquidados.

Após a análise dos argumentos da defesa, a Unidade Técnica conclui que o valor dos créditos suplementares e/ou especiais abertos sem recursos financeiros foi alterado de R\$1.943.669,43 para R\$384.691,34, utilizando a fonte de superávit financeiro.

Especificamente quanto à abertura de créditos suplementares e/ou especiais utilizando o superávit financeiro na **fonte 200**, a Unidade Técnica manteve o superávit apurado na análise inicial, de R\$5.180.054,94. Contudo, na esteira das orientações contidas no § 5º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta n. 1, de 02/05/2018, considerou que, dos créditos correlatos

abertos, de R\$6.209.457,60, somente foram empenhadas despesas no valor de R\$4.367.179,03, diante do que considerou regularizado o apontamento.

No que diz respeito aos créditos atrelados à **fonte 201**, afirmou que o superávit apurado na referida fonte seria de R\$225.308,66, conforme Demonstrativo de Caixa e das Extra-orçamentárias, e não de R\$56.481,36, apurado no estudo inicial. Contudo, o novo saldo apurado ainda se mostrou insuficiente para acobertar os créditos abertos e executados no valor de R\$610.000,00, mas permitiu alterar o valor considerado irregular de R\$553.518,64 para R\$384.691,34.

Para os créditos abertos na **fonte 202**, confirmou os valores apurados no estudo inicial indicando superávit no valor de R\$245.859,67, insuficientes para acobertar os créditos abertos no valor de R\$475.000,00. No entanto, apurou que somente foram empenhadas despesas no valor de R\$240.351,32, considerando, assim, regularizado o apontamento.

Quanto aos créditos abertos na **fonte 224**, concluiu que a irregularidade foi sanada, haja vista que comprovou existir saldo bancário suficiente nas contas correntes 10.001.000-0 (FUNASA) e 647050-5 (PATMEC) para amparar os empenhos emitidos nesses convênios.

Portanto, concluiu a Unidade Técnica que ainda remanesceram créditos suplementares e/ou especiais abertos sem recursos financeiros, alterando o valor da irregularidade de R\$1.943.669,43 para R\$384.691,34, utilizando a fonte de superávit financeiro.

Em razão disso, o prestador apresentou justificativas complementares, consoante petição protocolizada em 20/9/2019 (peça n. 37), a qual foi recebida e acatada pelo então relator, que determinou o seu exame, tendo em vista o princípio da verdade material.

Nesse documento, o responsável esclareceu que, apesar de o estudo técnico ter considerado regulares os créditos abertos na **fonte 200** por constatar que as despesas correspondentes não teriam sido executadas, as justificativas apresentadas em sua defesa inicial pleiteavam que fosse considerado o superávit financeiro consolidado, incluindo o SAAE e o Poder Legislativo, reafirmando que o superávit correto seria de R\$8.376.261,88.

Asseverou que o valor consolidado apresentado pelo Município está incorreto e induziu a Unidade Técnica a equívoco. Porém, assegurou que se forem somados os valores isolados de cada entidade terá o valor consolidado correto, apurado pelo próprio SICOM. E, ainda, se apurados os valores de Caixa/Bancos, bem como os valores de obrigações no exercício de 2016, será possível constatar que, de fato, o demonstrativo consolidado do Município ficou incorreto. Considerou ser intempestiva uma possível substituição dos dados, até porque somente o demonstrativo consolidado ficou incorreto, afirmando que todos os outros valores, inclusive os apurados automaticamente pelo SICOM, estariam corretos.

Diante disso, solicitou que fossem revistos os valores do superávit financeiro apurado no relatório técnico de 2017, na fonte ordinária, considerando os valores apurados pelo SICOM, que é correspondente à soma dos valores das prestações de contas isoladas.

Na sequência, apresentou quadro demonstrativo, indicando que os créditos abertos obedeceram às respectivas origens das disponibilidades, ou seja, dos créditos abertos no valor de R\$6.209.457,60, R\$2.640.000,00 foram destinados a dotações do SAAE, acobertados pelo respectivo superávit da Autarquia, de R\$2.741.164,04.

Com relação aos créditos abertos atrelados à **fonte 201**, reafirmou que o superávit remanescente na fonte 200 foi suficiente para respaldar os créditos abertos.

Asseverou que, em consulta aos demonstrativos disponíveis na documentação anexa ao processo eletrônico, não conseguiu identificar o valor de R\$384.691,34, apresentado no

relatório técnico de reexame das contas. Afirmou que o valor de R\$56.481,36, retratado no estudo inicial, é o correto, uma vez que deve ser considerado o saldo bancário da conta vinculada ao ensino no exercício de 2016, deduzidos os valores das despesas extra-orçamentários e os restos a pagar ao final do exercício.

Argumentou que, independentemente do valor a ser adotado como correto, desconsiderar o superávit remanescente na fonte 200 resultaria em execução de créditos sem recursos, diante do que solicitou que seja considerada a possibilidade de utilizar o superávit financeiro da fonte 200 para aumento de recursos disponíveis para áreas de saúde e educação, conforme entendimento explicitado na Consulta do TCEMG n. 932.477.

A Unidade Técnica, após nova análise dos argumentos, manteve a conclusão de que o superávit apurado na **fonte 200** foi de R\$5.180.054,94 e que, não obstante os créditos abertos tenham somado R\$6.209.457,60, somente foram empenhadas despesas no valor de R\$4.367.179,03.

No tocante aos créditos abertos com base na **fonte 201**, ponderou que, considerando a compensação entre fontes admitida consoante o parecer exarado na mencionada Consulta, o saldo remanescente do superávit financeiro na fonte 200 pode acobertar o valor do crédito adicional aberto sem recurso, no montante de R\$384.691,34. Em razão disso, entendeu regularizado o apontamento.

Em que pese o posicionamento técnico, pondero que devem ser avaliados os argumentos aduzidos pelo responsável.

Isso porque, a partir das informações constantes do SICOM, é possível confirmar que o Decreto n. 50, de 2017, conforme demonstrativo “Alterações Orçamentárias do Decreto” em anexo, formalizou a abertura de créditos suplementares com base no superávit financeiro registrado sob a **fonte 200**, cujos recursos foram destinados exclusivamente ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município, como se depreende da classificação orçamentária apresentada, que se inicia com o código 03 – SAAE, e se extrai, a título de exemplo, de uma das dotações suplementadas, retratada no demonstrativo de “Movimentação da Dotação Orçamentária”, também anexado.

Contudo, verifico que o SICOM/2017 evidencia saldo “zero” na apuração do superávit/déficit do exercício anterior, o que impossibilita verificar a efetiva composição do valor correspondente, seja de forma isolada e/ou consolidada, conforme demonstrativos igualmente anexos.

Frente a isso, consoante pleiteado pelo responsável, verifiquei, por meio de consulta ao SICOM/2016, que o Quadro Superávit/Déficit financeiro específico do SAAE retrata que, ao final do exercício financeiro de 2016, foi apurado superávit financeiro, cadastrado sob a fonte 200, de R\$2.741.164,04, bem assim que o demonstrativo isolado do Poder Executivo evidencia superávit financeiro na fonte 200 de R\$5.180.054,94. Contudo, o demonstrativo consolidado espelha superávit idêntico ao retratado no demonstrativo isolado do Executivo, situação que, segundo o defendente, decorreu de falha na consolidação das informações SAAE.

Nessa linha, registro que as informações disponibilizadas permitem inferir que o superávit financeiro do exercício anterior oriundo do SAAE e, por conseguinte, ainda que registrado sob a fonte 200, possui finalidade ou destinação específica e é de R\$2.741.164,04. Em contrapartida, identifica-se que, do total de créditos abertos com base na fonte 200, R\$2.640.000,00 foram efetivamente destinados às atividades e projetos da Autarquia, e, portanto, se mostram regulares, estando, pois, de acordo com o argumentado na defesa.

No tocante à análise dos demais créditos suplementares oriundos do superávit financeiro do exercício anterior de recursos ordinários – fonte 200, em que pese a falha na consolidação das

informações admitida pelo defendente e que dificultaram a identificação dos valores realmente disponíveis, pondero que os créditos remanescentes abertos na fonte 200, de R\$3.569.457,60 (R\$6.209.457,60 - R\$2.640.000,00), e nas fontes 201, de R\$610.000,00, e 202, de R\$475.000,00, os quais somam créditos de R\$4.654.457,60, se enquadram, a meu ver, na previsão legal contida no inciso I do § 1º do art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964, e, desse modo, a abertura de crédito adicional por superávit financeiro do exercício anterior requer a análise do Balanço Patrimonial do exercício anterior e a efetiva constatação de que há superávit financeiro apurado na forma descrita no § 2º do art. 43 do referido diploma legal.

Para tanto, me reporto à Consulta n. 876.555, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana, que, ao tratar da admissibilidade de “abertura de créditos suplementares e especiais nas áreas de saúde e educação nos casos em que for apurado superávit financeiro em balanço patrimonial de exercício anterior oriundo de recursos não vinculados, permitindo-se a livre aplicação em despesas de qualquer natureza”, explicitou:

No tocante à natureza dos recursos, insta salientar, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000, que os recursos **legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto da sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.**

Nessa esteira, concluo que o **superavit financeiro oriundo de recursos não vinculados possuiu livre aplicação**, podendo ser utilizado para abertura de créditos suplementares e especiais que serão utilizados em despesas de qualquer natureza, devendo, porém, ser precedido de exposição justificativa. (g.n.)

Nesse passo, o “Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes” extraído do SICOM/2017 permite constatar que o município, ao final do exercício financeiro de 2016, apresentou Ativo Financeiro de R\$16.920.107,07 e Passivo Financeiro de R\$4.115.866,26, resultando em saldo positivo de R\$12.804.240,81.

No entanto, verifico que o quadro de apuração do superávit financeiro extraído do SICOM 2016 retrata que o superávit total, incluindo os recursos vinculados, seria de R\$9.608.033,87, expondo diferença a menor, em relação ao Balanço Patrimonial, de R\$3.196.206,94, valor esse consistente com a soma dos superávits indicados pelo prestador como pertencentes à Câmara Municipal e ao SAAE, de R\$455.042,90 e R\$2.741.164,04, permitindo inferir que houve falha na consolidação dos dados de elaboração do demonstrativo do superávit, que, no entanto, foi devidamente consolidado no Balanço Patrimonial.

De toda forma, os recursos do SAAE, como demonstrado anteriormente, têm destinação específica e foram efetivamente aplicados nos créditos destinados à Autarquia, e, portanto, devem ser considerados como recursos comprometidos, não se incluindo nas regras de apuração do superávit financeiro estabelecido no art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964.

Com relação ao superávit apurado para a Câmara Municipal, pondero que não foi demonstrada a sua efetiva devolução ao Poder Executivo e, por conseguinte, não há comprovação da disponibilidade do recurso para aplicação por meio de crédito suplementar, diante do que concluo, *in casu*, que não pode ser incluído como recurso livre e disponível para a abertura de créditos.

Temos assim que, do saldo financeiro apurado no Balanço Patrimonial de R\$12.804.240,81, devem ser deduzidos os recursos vinculados às demais finalidades específicas, detalhadas no Quadro do Superávit / Déficit Financeiro pelo montante de R\$4.125.637,90, os oriundos do SAAE, de R\$2.741.164,04, e os provenientes da Câmara Municipal, de R\$455.042,90, resultando em recursos disponíveis para a abertura de créditos suplementares nas **fontes 200,**

201 e 202, de R\$5.482.395,97, suficientes para acobertar os créditos abertos nas citadas fontes e retratados anteriormente de R\$4.654.457,60, permitindo concluir pela regularidade do apontamento.

Por fim, registro que, para os créditos abertos na **fonte 224**, de R\$471.794,78, dos quais R\$131.607,80 foram considerados inicialmente sem recursos disponíveis, constato que os créditos abertos por meio dos Decretos n.s. 12 e 191, de 2017, no valor total de R\$390.303,24, foram empenhados e pagos mediante da conta bancária n. 647.050-5 CONV.825523/2015 PATMEC, cujos recursos oriundos do exercício anterior mantidos na citada conta bancária são idênticos ao total pago, conforme acatado no estudo técnico e retratado nos demonstrativos em anexo.

Com relação ao crédito aberto por meio do Decreto n. 58, de R\$81.494,54, o Demonstrativo de Movimentação Orçamentária, em anexo, permite constatar que a despesa correlata ao Convenio com FUNASA para Abastecimento de Água não foi efetivamente empenhada, apesar de recurso de valor idêntico ser informado no estudo técnico como disponível na conta bancária 10.001.000-0 (FUNASA), reforçando a regularidade do apontamento.

Por todo o exposto, não vislumbro, no caso dos autos, lesão jurídica material ao comando contido no art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964, pelo que, e nos limites do exame formal empreendido nestes autos, os créditos glosados são insuscetíveis de macular as contas apresentadas.

Nada obstante, recomendo ao atual gestor que atente para a correta e cabal observância das normas de finanças públicas estatuidas na Constituição da República, mormente no art. 167, como também na Lei n. 4.320, de 1964, relativamente à abertura de créditos adicionais.

Das Realocações e Alterações Orçamentárias

De forma inovadora, a análise das prestações de contas do exercício financeiro de 2017 contemplou o estudo das realocações dos recursos orçamentários formalizadas pelos prefeitos municipais, com vistas a verificar a correta utilização dos instrumentos definidos como remanejamentos, transposições e transferências, os quais devem ocorrer mediante prévia autorização legislativa, sendo incabível a previsão desses instrumentos na Lei Orçamentária Anual, em conformidade com a inteligência das disposições contidas no § 8º do art. 165 e no inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

In casu, o exame técnico retratou que foram constatadas impropriedades nas realocações efetivadas pelo Município, que não observou a definição e diferenciação de cada um dos citados instrumentos, consoante explicitado na orientação dada pelo Tribunal nas Consultas n. 862.749, de 25/6/2014, e n. 958.027, de 2/3/2016, uma vez que o tipo de alteração formalizada em determinados decretos não correspondeu à realidade da execução, diante do que sugeriu fosse recomendado ao prefeito municipal atentar para a correta utilização dos instrumentos previstos no inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

Acolho a sugestão da Unidade Técnica, para recomendar ao atual prefeito do Município de Lagoa da Prata que atente para os normativos correlatos à formalização das realocações orçamentárias tratadas no estudo técnico, visando à sua adequação já no próximo exercício financeiro, sob pena de, permanecendo a ocorrência e avaliada a sua gravidade e possíveis efeitos na execução orçamentária, ensejar a rejeição das contas.

A informação técnica retratou, também, se os decretos de alterações orçamentárias formalizados no exercício financeiro resultaram na abertura de créditos adicionais com utilização de fontes de recursos incompatíveis, tendo em vista o entendimento do Tribunal esposado na resposta à Consulta n. 932.477, em 19/11/2014, que versou sobre a abertura de

créditos adicionais com utilização de recursos de fontes distintas, com exceção daquelas originadas do FUNDEB (118/218 e 119/219) e das aplicações constitucionais em Ensino e Saúde (101/201, 102/202), incluídas as fontes 100/200.

Desse estudo, concluiu a Unidade Técnica que o Município editou decretos de alterações orçamentárias com acréscimos (suplementação) e reduções (anulações) entre fontes incompatíveis, conforme relatório anexado eletronicamente.

A título de exemplo, cito os Decretos n. 100 e 143, por meio dos quais foram anuladas dotações atreladas às fontes 129 e 144, para suplementar dotações de fontes 100, 101 e 102, em desacordo com o entendimento deste Tribunal, quanto à impossibilidade de abertura de créditos adicionais, cujos recursos disponíveis provenham de anulação de dotações, com fontes de recursos vinculados, tendo em vista a obrigatória “vinculação ao objeto de aplicação originária dos recursos”, como bem retratado na Consulta n. 932.477.

Ressalto, por oportuno, que o controle orçamentário por fonte de recurso tem amparo nas normas estabelecidas na Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em especial no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50, com o objetivo de viabilizar o adequado controle da disponibilidade de caixa, mediante a individualização do registro e controle da origem e respectiva destinação dos recursos públicos, especialmente os vinculados.

Isso porque os recursos com destinação específica somente podem ser considerados como disponibilidade para as despesas afetas à sua própria finalidade. Para tanto, é essencial, no momento da abertura do crédito adicional, bem como do empenho e pagamento da despesa, que se promova a adequada identificação da fonte de recursos a ser utilizada, se livres ou vinculados, sendo esses últimos detalhados por tipo de vinculação (convênios, saúde, educação, entre outros).

Assim, a utilização equivocada de fonte de recursos vinculados para suportar os créditos abertos, decerto, decorreu da insuficiente compreensão das novas técnicas advindas das edições do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, em especial porque o controle orçamentário por fonte de recursos se mostra relativamente recente se comparado às normas contábeis até então instituídas, o que requer aprimoramento constante por parte dos profissionais responsáveis por sua formalização.

Por todo o exposto, acolho o estudo técnico empreendido e recomendo ao atual chefe do Poder Executivo municipal que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade atentar para as normas correlatas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso, incluída a anulação de dotações de fontes distintas, nos termos dispostos na resposta dada pelo Tribunal à Consulta n. 932.477, em 2014, com vistas a promover o adequado acompanhamento da origem e destinação dos recursos públicos, nos termos requeridos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de evitar a reincidência da falha anotada.

Dos Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do exame da Unidade Técnica, ressei que foram cumpridos:

a) o limite de 7,00% definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (1,50%);

a) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (51,05%, 1,52% e 52,57%, correspondentes aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente);

b) os índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde (26,98%) e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (27,02%).

Registro, no entanto, que os percentuais apurados poderão sofrer alterações quando forem examinados os correspondentes atos de ordenamento de despesas, por meio das ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal de Contas na municipalidade.

Importante ressaltar que, conferindo critérios qualitativos à análise da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o estudo técnico apresentou a situação do Município no que diz respeito ao cumprimento das metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído por meio da Lei Federal n. 13.005, de 2014, as quais tinham cumprimento obrigatório até o final do exercício financeiro de 2016.

De acordo com o exame técnico, o Município não cumpriu integralmente a meta 1 estabelecida no referido Plano, de universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade, porquanto apurado que houve cumprimento de 83,87% da referida meta. Consignou ainda o exame técnico que, no exercício financeiro de 2017, o Município alcançou o índice de 29,72%, no tocante à oferta em creches para crianças de até 3 (três) anos, percentual esse que deve ser de no mínimo 50% até 2024, conforme disposto na mencionada lei.

Ademais, quanto à meta 18, constatou-se que o Município não observou o piso salarial profissional nacional previsto na Lei Federal n. 11.738, de 2008, e atualizado para o exercício financeiro de 2017 pela Portaria MEC n. 31, de 2017, não cumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República, diante do que a Unidade Técnica sugeriu que fosse recomendada ao prefeito municipal a adoção de medidas, para que o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública tome como referência o piso salarial nacional.

Nos termos da Lei n. 13.005, de 2014, o investimento público em educação deve ser direcionado, de forma obrigatória, para o cumprimento das metas e respectivos prazos estabelecidos no PNE, sendo que as metas 1 e 3, que determinam a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, bem como a meta 18, que trata da existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional definido em lei federal, tinham como prazo legal para cumprimento obrigatório o exercício financeiro de 2016.

Frente ao exposto, recomendo ao atual prefeito do Município de Lagoa da Prata que, ao promover o planejamento dos gastos com educação, atente para a obrigatoriedade de que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual sejam formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, com o intuito de viabilizar a sua plena execução.

O prefeito deverá ser alertado de que, além de manter rígido monitoramento e acompanhamento das metas destacadas, que tinham cumprimento obrigatório para o exercício financeiro de 2016, as demais metas, ainda que com prazos de atendimento até o ano de 2024, requerem que o Plano Municipal de Educação já estabeleça atuação contínua e permanente da administração pública, de forma a garantir a evolução gradual dos indicadores de cumprimento das metas pactuadas, o que também deverá estar refletido nos instrumentos de planejamento do Município.

Resultado obtido pelo município no Índice de Efetividade da Gestão Municipal -IEGM (IN 01/2016 - TCEMG)

O estudo técnico apresentou, ao final, os resultados alcançados pelo Município na aferição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, cujo cálculo é realizado com dados obtidos

por meio de questionário respondido anualmente pelo Tribunal de Contas pelos jurisdicionados, o qual tem por objetivo avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas em sete grandes dimensões: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação.

O intuito do IEGM é fornecer informações que permitam ampliar o conhecimento dos Prefeitos, Vereadores e dos municípios sobre os resultados das ações da gestão pública, de forma a possibilitar possíveis correções de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento público, favorecendo ainda o controle social.

In casu, constatou-se que o Município de Lagoa da Prata apresentou IEGM de baixo nível de adequação (nota C - IEGM menor que 50%), em decorrência das informações apuradas nos quesitos planejamento, gestão fiscal, cidades protegidas e meio ambiente. Em razão disso, recomendo que tais setores recebam atenção prioritária por parte do prefeito municipal, com vistas à eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

Lado outro, em relação à dimensão educação, os resultados apurados revelam que o Município de Lagoa da Prata se enquadrou na faixa “Efetiva” (nota B), que corresponde ao IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima, indicador esse que deve ser analisado em consonância com o resultado alcançado pela municipalidade no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, ferramenta utilizada para acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica.

Isso porque, conforme demonstrativo ora anexado, extraído do sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, a rede municipal de ensino atingiu, no exercício financeiro de 2017, especificamente para a educação básica no 5º ano do ensino fundamental, pontuação 7,5, superior à meta para o período que era de 6,1.

Importante ressaltar que, considerando exclusivamente a rede municipal de ensino, não houve resultados a serem informados para o 9º ano. E, adotando como parâmetro a rede pública como um todo (Federal, Estadual e Municipal), o índice de 2017 para o 9º ano foi de 5,0, inferior à meta estipulada para o período, de 5,3, conforme retratado nos demonstrativos anexos.

A análise empreendida permite dimensionar os resultados da política pública em prol da qualidade da educação sob responsabilidade do Município, que, aliada ao exame do cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, oferece norte a ser seguido pelos agentes envolvidos no processo de construção de um sistema educacional público eficiente e de qualidade, em especial a sociedade civil, que, por meio dos órgãos colegiados como os Conselhos de Educação e/ou do FUNDEB, entre outros, se municiam de informações e subsídios concretos para exigir do Poder Público melhoria crescente da educação.

Do Relatório de Controle Interno

Segundo a Unidade Técnica, o estudo técnico consignou que o relatório de controle interno apresentado abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 04, de 29/11/2017. Entretanto, não opinou conclusivamente sobre as contas anuais do prestador, não atendendo ao disposto no § 3º do art. 42 da Lei Orgânica deste Tribunal.

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

Ao responsável pelo Órgão de Controle Interno, recomendo que não se descure do cumprimento das exigências contidas em dispositivos legais e em normativos deste Tribunal de Contas, bem

como o acompanhamento da gestão municipal, a teor do que dispõe o § 1º do art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Por fim, recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos desta Corte, os quais deverão ser disponibilizados ao Tribunal mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade. E, mais, que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade a cabal observância das instruções normativas deste Tribunal, mormente as relativas ao municiamento de informações ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto na fundamentação, com fulcro nas disposições do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, e do inciso I do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas anuais prestadas pelo Sr. Paulo César Teodoro, Prefeito do Município de Lagoa da Prata, no exercício financeiro de 2017, tendo em vista a regularidade na abertura de créditos orçamentários e adicionais e o cumprimento dos índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal, com as recomendações constantes na fundamentação.

Registro que a emissão de parecer prévio pelo Tribunal não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mesmo exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, sejam os autos encaminhados diretamente ao arquivo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

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