

Processo: 1167798
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Nazareno
Exercício: 2023
Responsável: José Heitor Guimarães de Carvalho
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 01/10/2024

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ABERTURA DE CRÉDITOS. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

A apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo Prefeito no período.

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 da Nota de Transcrição, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas de responsabilidade do Sr. José Heitor Guimarães de Carvalho, prefeito do município de Nazareno, relativas ao exercício de 2023, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Complementar n.102/2008;
- II) recomendar ao atual Prefeito que:
 - a) aprimore o planejamento orçamentário municipal nos parâmetros fixados no parecer emitido na Consulta TCEMG n.1.110.006;
 - b) oriente os setores responsáveis no sentido de que: **b1)** o superávit financeiro indicado no quadro anexo do balanço orçamentário do exercício anterior (Sicom/DCASP) corresponda à diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiros, considerando o saldo dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, promovendo o correto controle por fonte de recursos (Sicom/AM apurado; **b2)** a movimentação dos recursos correspondentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE deve ser efetuada em conta corrente bancária específica e que as despesas a serem computadas na MDE (25%) devem ser empenhadas e pagas somente na fonte de recursos 1.500.000, fazendo-se constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001, nos termos do Comunicado Sicom n.16/2022; **b3)** a movimentação dos recursos correspondentes às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS deve ser efetuada em conta corrente bancária específica e que as despesas computadas nas ASPS (15%) devem ser empenhadas e pagas somente na fonte de recursos 1.500.000, fazendo-se constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002, conforme plasmado no Comunicado Sicom

n.16/2022; **b4)** as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados, a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família, bem como as despesas oriundas de contrato de terceirização, empregadas em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, inclusive os contratados via pessoa jurídica, na prática denominada “pejotização”, devem ser contabilizadas com base nas orientações gerais quanto aos contratos de terceirização, e computadas na despesa total com pessoal para aferição dos respectivo limite legal, a teor do art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.101/2000 c/c o art. 37, II e IX, da Constituição da República, e o parecer exarado em resposta à Consulta TCEMG n.1.127.045; e **b5)** as práticas administrativas e contábeis do ente federativo devem observar as exigências legais correspondentes.

- III) recomendar ao Chefe do Poder Legislativo que evite a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, prática que pode desvirtuar a lei de meios como instrumento de planejamento e controle das ações governamentais, adotando-se como parâmetro o preconizado no parecer da Consulta TCEMG n.1.110.006, no qual se estabeleceu como referência, para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, o percentual máximo de 30% sobre o total do orçamento;
- IV) determinar ao atual Chefe do Executivo que mantenha organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e / ou auditoria e, aos responsáveis pelo controle interno, que comuniquem a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária; e
- V) determinar, uma vez observados os procedimentos insertos no art. 85 do Regimento Interno, bem como as anotações e cautelas de praxe, o arquivamento do processo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 01 de outubro de 2024.

MAURI TORRES

Presidente

HAMILTON COELHO

Relator

*(assinado digitalmente, nos termos do disposto
no art. 357, § 2º do Regimento Interno)*

**NOTAS DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 01/10/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade do Prefeito José Heitor Guimarães de Carvalho, do Município de Nazareno, relativa ao exercício de 2023.

O órgão técnico realizou o exame das contas e não constatou impropriedades que ensejassem a citação do responsável, conforme “Relatório de Conclusão PCA” acostado à peça n.16.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da Lei Complementar n.102/2008, bem como solicitou que “ao gestor sejam expedidas as orientações indicadas no relatório técnico, visto serem relevantes para o aprimoramento da gestão municipal” (peça n.18).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações iniciais

Esta prestação de contas foi examinada consoante o previsto na Resolução TC n.04/2009, disciplinada pela Instrução Normativa TC n.04/2017 e pela Ordem de Serviço Conjunta – OSC n.01/2023, a partir das informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom.

A unidade técnica, após analisar a prestação de contas em conformidade com as diretrizes definidas por este Tribunal, manifestou-se por emissão de parecer pela aprovação das contas, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n.102/2008 (peça n.16, p. 47).

2. Apontamentos do órgão técnico

2.1. Créditos Orçamentários e Execução Orçamentária

Na Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei n.2.052/2022, peça n.09) foram estimadas receitas e fixadas despesas em R\$53.622.835,98, limitando-se a suplementação a 29% do orçamento aprovado para abertura de créditos por anulação de dotação, nos termos do art. 5º, III, da LOA. Previu-se, também, a suplementação de crédito por superávit financeiro (art. 5º, I) e por excesso de arrecadação (art. 5º, II), sem o estabelecimento de limites percentuais (peça n.16, p. 10).

No exercício em tela, não foram abertos créditos suplementares e / ou especiais não autorizados por lei, em observância ao disposto no art. 42 da Lei n.4.320/1964 (peça n.16, p. 10-11).

A despeito de o município não ter aberto créditos suplementares sem cobertura legal, o órgão técnico destacou a autorização para abertura de créditos em percentual superior a 30% do orçamento aprovado, considerando o percentual previamente definido e as demais autorizações contidas na LOA. Dessarte, sugeriu a expedição de recomendação ao Chefe do Executivo para adoção de medidas que aprimorem o planejamento municipal, bem como ao Poder Legislativo para evitar a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, que possam distorcer o orçamento (peça n.16, p. 10-11).

É cediço que as alterações orçamentárias têm sua matriz na Constituição da República (§ 8º do art. 165, e incisos V, VI e VII, do art. 167) e na Lei de Direito Financeiro n.4.320/1964 (inciso I do art. 7º, e arts. 42 e 43) e, como peça de planejamento governamental, o orçamento não é

estático, mas modificável, de acordo com as necessidades conjunturais que vão ao encontro do interesse público. Logo, para proceder a ajustes setoriais necessários, principalmente em relação às despesas não contingenciáveis, o gestor está autorizado constitucionalmente a promover modificações com inclusão e exclusão de programações orçamentárias.

Não se pode olvidar, entretanto, que a autorização para suplementação orçamentária em percentual elevado é preocupante, pois mediante novas leis autorizativas, pode haver modificação substancial na lei de meios, prática que desafia no princípio do planejamento orçamentário.

Assim, em que pese o ordenamento jurídico atual não estabelecer expressamente limitação à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, acorde com a manifestação da unidade técnica, **recomendo** ao Chefe do Executivo que diligencie para aprimorar o planejamento municipal, e, ao Poder Legislativo, que evite a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, observando-se os ditames insertos no prejulamento de tese fixado na Consulta TCEMG n.1.110.006, que estabeleceu com referência, para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, o percentual de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento.

No exercício em tela não foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis, em consonância com o disposto no art. 43 da Lei n.4.320/1964 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (peça n.16, p. 12-16).

Consignou-se, contudo, que os superávits considerados na coluna “Superávit Financeiro do Exercício Anterior (A)”, especificamente nas fontes que contemplam valores na coluna “Créditos Adicionais Aberto (B)”, apresentaram divergências com o relatório “Superávit/Déficit Financeiro Apurado”, elaborado a partir dos dados constantes no módulo Acompanhamento Mensal – AM, destacando-se que, para a presente análise, considerou-se o menor entre os valores divergentes (peça n.16, p. 16-17).

Diante disso, **recomendo** ao gestor que diligencie para que o superávit financeiro indicado no quadro anexo do balanço orçamentário do exercício anterior (Sicom/DCASP) corresponda à diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiros, considerando o saldo dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, promovendo o correto controle por fonte de recursos (Sicom/AM apurado), nos termos do art. 43, § 1º, I e § 2º da Lei nº 4.320/1964 c/c o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n.101/2000.

Registrou-se que não foram empenhadas despesas além dos créditos autorizados, em consonância com o preceituado no art. 167, II, da Constituição da República, no art. 59 da Lei n.4.320/1964 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.101/2000 (peça n.16, p. 17).

Relativamente aos decretos de alterações orçamentárias, asseverou-se que foram detectados acréscimos e / ou reduções em fontes incompatíveis, em afronta ao disposto no prejulamento de tese fixado por este Tribunal de Contas, nos autos da Consulta TCEMG n.932.477, deliberada na sessão de 19/11/2014, que versa sobre as exceções para abertura de créditos adicionais com utilização de fontes distintas (peça n.16, p. 17), conforme relação acostada à peça n.11.

Acorde com a manifestação do órgão técnico, **recomendo** ao atual Prefeito que advirta o setor responsável acerca da necessária compatibilização das práticas administrativas e contábeis do ente às exigências legais correspondentes.

2.2. Repasse ao Poder Legislativo Municipal

Apurou-se o repasse de **5,61%** da arrecadação do exercício anterior ao Poder Legislativo, em observância do disposto no art. 29-A da Constituição da República (peça n.16, p. 18).

2.3. Educação

2.3.1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

Em relação ao Fundeb, fundo especial, de natureza contábil, composto por recursos provenientes de impostos e transferências vinculados à educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos dos arts. 212 e 212-A da Constituição da República e da regulamentação constante da Lei n.14.113/2020, o órgão técnico sublinhou que:

- a) a receita do município para aplicação no Fundeb foi de R\$5.018.874,17, sendo R\$4.969.380,50 decorrentes de impostos e transferências de impostos e R\$49.493,67 oriundos de rendimentos de aplicações financeiras (peça n.16, p. 21);
- b) da receita do Fundeb disponível o município aplicou R\$4.931.772,20. O valor remanescente, de R\$87.101,97, equivale a **1,74%**, havendo sido respeitado, por conseguinte, o limite de não aplicação de até 10% dos recursos recebidos no exercício financeiro. Alertou-se, no entanto, que tal percentual deve ser aplicado no primeiro quadrimestre do exercício subsequente, conforme preconizado no art. 25, *caput* e § 3º, da Lei n.14.113/2020 (peça n.16, p. 22-23);
- c) o montante de recursos do Fundeb destinado à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício do magistério perfaz R\$4.817.397,59, correspondentes a **95,99%** da receita base de cálculo, em consonância com o plasmado no art. 212-A, XI, da Constituição da República e no art. 26 da Lei n.14.113/2020, que preceituam a aplicação mínima de 70% dos recursos recebidos (peça n.16, p. 23); e
- d) a contribuição do Município ao Fundeb (Lei n.14.113/2020) totalizou o valor de R\$6.614.934,93, o qual, juntamente com o montante aplicado com recursos de impostos e transferências de impostos, compõe o montante de gastos destinados à aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, nos termos do art. 212 da Constituição da República (peça n.16, p. 25).

2.3.2. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Foi apurada a aplicação de **27,60%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição da República (peça n.16, p. 26). Pontuou-se, ademais, que:

- a) despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE realizadas por meio das contas bancárias n.ºs 106.791-5, 1.714-0, 23.700-0, 54.700-X, 69.611-0, 101.052-0 e 1.182-2 foram computadas como aplicação na MDE, por serem contas representativas de recursos pertinentes à receita base de cálculo e / ou que tenham delas recebido transferências (peça n.16, p. 26); e
- b) foram impugnados gastos não afetos à MDE, no valor de R\$96.651,54, sendo R\$85.211,47 de despesas pagas e R\$11.440,07 de despesas inscritas em restos a pagar processados, por indicarem o não atendimento de uma ou mais disposições contidas na Lei n.9.394/1996 – LDB e na INTC/MG n.02/2021, consoante relação juntada à peça n.º 12 (peça n.16, p. 26).

À luz das diretrizes consignadas no Comunicado Sicom n.16/2022, **recomendo** que o Prefeito diligencie para que a movimentação dos recursos correspondentes à Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino seja efetuada em conta corrente bancária específica e que as despesas a serem computadas na MDE (25%) sejam empenhadas e pagas utilizando-se somente a fonte de recursos 1.500.000, de modo a constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001.

2.3.3. Complementação do valor não aplicado em ensino nos exercícios de 2020-2021 (EC n.119/2020)

No art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, incluído pela Emenda Constitucional n.119/2022, preceitua-se que, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os entes federativos e seus respectivos agentes públicos não poderiam ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, nos exercícios de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição da República.

No parágrafo único do referido art. 119 do ADCT, estabeleceu-se que a diferença a menor entre o valor aplicado e o mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021 deveria ser complementada até o exercício financeiro de 2023.

Nessa contextura, apurou-se que, no exercício de 2020, a aplicação devida era de R\$5.173.853,61, tendo sido aplicado R\$5.071.466,29, de modo que a diferença a menor perfaz R\$102.387,32.

No exercício de 2021, a aplicação mínima a ser realizada pelo município deveria ser acrescida do aludido montante não aplicado em 2020 (R\$102.387,32) e da correção para o exercício no valor R\$10.300,16 (IPCA de 10,06%). Assim, a aplicação mínima para o exercício, inicialmente prevista em R\$7.480.791,95, somada aos valores referentes ao exercício de 2020, devidamente corrigidos (R\$112.687,48), totalizou R\$7.593.479,43, tendo sido efetivamente aplicado na MDE, todavia, o montante de R\$7.585.368,57, inferior, portanto, em R\$8.110,86 ao valor devido para o referido exercício.

No que tange ao exercício de 2022, apontou-se que a aplicação deveria compreender a diferença entre o valor exigido e o aplicado em 2020 e 2021 (R\$8.110,96), acrescida da correção pelo IPCA de 5,79% (R\$469,62), e o valor devido para o exercício (R\$9.697.916,91), totalizando R\$9.706.497,39. Verificou-se que, em 2022, a aplicação do município na MDE somou R\$9.857.340,41, superando, em R\$150.843,02, o montante devido.

Sendo assim, acorde com a manifestação da unidade instrutória, concluo que o ente federativo complementou, nos exercícios de 2021, 2022 e / ou 2023, o valor da diferença a menor entre o aplicado e o mínimo exigido constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021, em conformidade com o disposto no art. 1º da EC nº 119/2022 (peça n.16, p. 27).

2.4. Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS

Constatou-se que o município aplicou **20,94%** da receita base de cálculo em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, nos termos do art. 198, § 2º, III, da Constituição da República e da Lei Complementar n.141/2012 (peça n.16, p. 30-31). Além disso, sobrelevou-se que:

- a) despesas com as Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS realizadas por meio das contas bancárias n.ºs 54.700-X, 69.611-0, 85.757-2, 101.052-0 e 1.182-2 foram computadas como aplicação em saúde, por serem representativas de recursos pertinentes à receita base de cálculo e / ou que delas tenham recebido transferências (peça n.16, p. 31);
- b) foram impugnadas despesas não afetadas às ASPS, no valor de R\$66.250,25, sendo R\$59.386,21 em despesas pagas e R\$6.864,04 em despesas inscritas em restos a pagar

processados, visto que indicam o não atendimento de uma ou mais disposições contidas na Lei Complementar n.141/2012 c/c a INTC/MG n.19/2008 (peça n.16, p. 31). A relação de glosa encontra-se na peça n.º 08; e

c) não havia valor residual a ser aplicado referente ao exercício anterior (peça n.16, p. 32).

Recomendo ao atual gestor que diligencie para que a movimentação dos recursos correspondentes às Ações e Serviços Públicos de Saúde seja efetuada em conta corrente bancária específica e que as despesas a serem computadas nas ASPs (15%) sejam empenhadas e pagas utilizando-se somente a fonte de recursos 1.500.000, fazendo constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002, nos moldes do Comunicado Sicom n.16/2022.

2.5. Despesas com Pessoal

O percentual total de despesas com pessoal do Município foi de **29,45%**, sendo **28,32%** no âmbito do Poder Executivo e **1,13%** do Poder Legislativo, tendo sido observados, portanto, os limites consignados na Lei Complementar n.101/2000 (peça n.16, p. 35).

Nada obstante, **recomendo** ao gestor que oriente o setor responsável no sentido de que as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados, a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família, bem como as despesas oriundas de contrato de terceirização, empregadas em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, inclusive os contratados via pessoa jurídica, na prática denominada “pejotização”, devem ser contabilizadas com base nas orientações gerais quanto aos contratos de terceirização, e computadas na despesa total com pessoal para aferição dos respectivo limite legal, a teor do art. 18, § 1ª, da Lei Complementar n.101/2000 c/c o art. 37, II e IX, da Constituição da República, e o parecer exarado em resposta à Consulta TCEMG n.1.127.045.

2.6. Apuração dos limites de dívida consolidada e de operações de crédito

Em cumprimento do preceituado nos incisos VII e VIII do art. 1º da OSC n.03/2022, o órgão técnico verificou a observância dos limites da dívida consolidada líquida (art. 3º, II, da Resolução n.40/2011, do Senado Federal), das operações de crédito (art. 7º, I, da Resolução n.43/2001, do Senado Federal), concluindo que o município obedeceu aos limites percentuais fixados nas referidas resoluções (peça n.16, p. 36-38).

2.7. Controle interno

Salientou-se, ainda, que o relatório de controle interno apresentado é conclusivo e abordou todos os itens especificados no item 01 do Anexo I da Instrução Normativa TC n.04/2017, em cumprimento do disposto no § 3º do art. 42 da Lei Complementar n.102/2008 (peça n.16, p. 39).

2.8. Balanço Orçamentário/Instrumento de Planejamento - IP e Acompanhamento Mensal – AM

Por derradeiro, a unidade instrutória informou não ter identificado divergências entre as receitas e as despesas consignadas no Balanço Orçamentário (módulo “Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP”) e aquelas extraídas do Sicom, constantes dos módulos “Instrumento de Planejamento – IP” e “Acompanhamento Mensal – AM”, indicando a consistência das informações acerca das receitas municipais em um ou mais módulos (peça n.16, p. 40-45).

3. Considerações finais

Em consulta ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, averigui não ter havido, no município, inspeção referente ao exercício ora analisado.

Finalmente, é de se registrar que a apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo administrador no período. Assim, a emissão de parecer não impede a análise de impropriedades identificadas em inspeção ou denunciadas, em face dos princípios da verdade material e da prevalência e indisponibilidade do interesse público, como também a indeclinável competência desta Corte de Contas na busca da máxima efetividade das normas constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, manifesto-me, nos termos do art. 45, I, da Lei Complementar n.102/2008, por **emissão de parecer prévio pela aprovação das contas** de responsabilidade do Prefeito José Heitor Guimarães de Carvalho, do Município Nazareno, relativas ao exercício de 2023, com as recomendações inseridas na fundamentação.

No mais, caberá ao atual Prefeito manter organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e ou auditoria e, aos responsáveis pelo controle interno, comunicar a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária.

Observados os procedimentos insertos no art. 85, regimental, as anotações e cautelas de praxe, recolha-se o processo ao arquivo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho a proposta de voto do Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

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