

Processo: 1053961
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Januária
Exercício: 2017
Responsável: Marcelo Félix Alves de Araújo
Procurador: Francisco Galvão de Carvalho – OAB/MG n. 8809
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

SEGUNDA CÂMARA – 14/5/2024

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. CONTROLE INTERNO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

1. Regularidade na abertura de créditos adicionais, artigos 42, 43 e 59 da Lei n. 4.320/64. Observância dos limites constitucionais de aplicação no ensino, na saúde, e no repasse de recursos à câmara municipal.
2. Realocações orçamentárias autorizadas por meio de leis específicas, art. 167, VI, da Constituição da República.
3. Realização de despesa excedente aos créditos autorizados do Instituto de Previdência Municipal de Januária, art. 59 da Lei n. 4.320/64. Responsabilidade do gestor da entidade. A irregularidade poderá ser apurada em ação de fiscalização própria.
4. As despesas com pessoal do Poder Executivo não obedeceram ao limite percentual estabelecido pelo art. 20, III, alínea b, da Lei Complementar n. 101/2000 - LRF, e não foi observado o disposto no art. 23 c/c o art. 66 da LRF, pois não houve a recondução dos referidos gastos aos limites estabelecidos pela lei.
5. Recomendações. Lei Orçamentária Anual. Alterações Orçamentárias. Controle Interno. Plano Nacional de Educação - PNE. Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM.
6. Rejeição das contas, nos termos do art. 45, III, da LC n. 102/2008.

PARECER PRÉVIO

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

- I)** emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas anuais de responsabilidade do Sr. Marcelo Félix Alves de Araújo, Prefeito Municipal de Januária, no exercício financeiro de 2017, nos termos do disposto no art. 45, III, da Lei Orgânica c/c o art. 240, III, do

Regimento Interno, tendo em vista que as despesas com pessoal do Poder Executivo extrapolaram o limite estabelecido pelo art. 20, III, b, da Lei Complementar n. 101/2000, com as recomendações constantes da fundamentação;

- II) determinar a inclusão do nome do Sr. Marcelo Félix Alves de Araújo no rol de responsável a que se refere o §5º do art. 11 da Lei n. 9.504/97, caso prevaleça o presente parecer pela rejeição das contas quando do julgamento pela Câmara Municipal, nos termos do § 2º do art. 31 da Constituição da República de 1988;
- III) determinar o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis;
- IV) determinar, cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de maio de 2024.



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 14/5/2024

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Januária, referente ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Marcelo Félix Alves de Araújo, Prefeito Municipal à época.

Em análise inicial, Peça n. 8, a unidade técnica apontou que:

- a) foram abertos créditos adicionais sem cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC n. 101/2000;
- b) foram empenhadas despesas além dos créditos autorizados, em descumprimento ao art. 59 da Lei n. 4.320/64;
- c) os instrumentos de realocação orçamentária (art. 167, VI, CR/88) foram utilizados incorretamente;
- d) o município e o Poder Executivo não obedeceram aos limites percentuais de despesas com pessoal exigidos, respectivamente, pelo art. 19, III, e art. 20, III, b, da LC n. 101/2000;
- e) não foi apresentado o Relatório de Controle Interno, em descumprimento ao disposto no § 2º do art. 2º da Instrução Normativa do TCEMG n. 04/2017.

A unidade técnica também fez recomendações e concluiu pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

O responsável foi regularmente citado em 15/1/2020, conforme o “AR” juntado aos autos à Peça n. 36, e apresentou defesa, às Peças n. 37 e 38.

A unidade técnica, em sede de reexame, à Peça n. 45, verificou que foram sanadas as irregularidades relativas aos créditos orçamentários e adicionais e ao Relatório de Controle Interno. No entanto, ratificou a irregularidade referente ao não cumprimento dos limites percentuais de despesas com pessoal estabelecidos pela LC n. 101/2000, opinando pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, III, da LC n. 102/2008.

Ainda, em sua análise inicial, Peça n. 8, a unidade técnica não apontou irregularidades nos presentes autos, quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis (art. 43 da Lei n. 4.320/64);
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 6,82% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação dos índices constitucionais relativos ao ensino (art. 212 da CR/88) e à saúde (art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/2012), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 25,69% e de 21,39%.

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria, Peça n. 50, após considerações, limitou-se a acompanhar as análises técnicas.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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

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

2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 2.503, de 21/12/2016, Peça n. 27, previu a receita e fixou a despesa no valor de R\$117.658.326,00, e autorizou, no art. 4º, *caput*, a abertura de créditos suplementares até o limite percentual de 20% (vinte por cento) das despesas fixadas, equivalente ao valor de R\$23.531.665,20.

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

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

Segundo dados extraídos do SICOM/2017, verificou-se um déficit na arrecadação, conforme demonstrado:

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA - R\$	Receita Arrecadada - R\$	Arrecadação deficitária - R\$
2017	117.658.326,00	96.599.361,07	21.058.964,93
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada – R\$	Despesa Executada – R\$	Déficit orçamentário – R\$
2017	96.599.361,07	98.291.479,76	1.692.118,69

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão
Fonte: SICOM/2017

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

2.2 Abertura de Créditos Adicionais sem Cobertura Legal – Art. 42 da Lei n. 4.320/64

No exame inicial, de fls. 2 e 3 da Peça n. 8, item 2.1, a unidade técnica informou que foram abertos créditos suplementares no valor de **R\$686.864,21** sem cobertura legal, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei n. 4.320/64.

A unidade técnica verificou, conforme demonstrativo Decretos de Alterações Orçamentárias, extraído do Sicom/Consulta/2017, que o Decreto n. 3.997 abriu crédito suplementar com base na Lei Municipal n. 2.515, a qual autorizou a abertura de crédito especial, razão pela qual considerou a abertura do referido crédito suplementar, no valor de R\$686.864,21, sem autorização legal.

A unidade técnica informou, ainda, que desconsiderou os créditos suplementares abertos por meio dos Decretos de n. 3.998, 4.008 e 4.015, e autorizados pela Lei Municipal n. 2.517, tendo em vista que a referida lei dispõe sobre remanejamento/transposição/transfêrencia de dotações orçamentárias.

Em sua defesa, às fls. 1 e 2 da Peça n. 37, o responsável alegou que houve equívoco no envio do SICOM, pois o Decreto n. 3.997 abriu crédito especial aprovado pela Lei Municipal n. 2.515/2017, mas foi informado incorretamente como crédito suplementar no Arquivo AOC do módulo Acompanhamento Mensal.

Para comprovação de sua alegação, juntou cópias do respectivo decreto e da Lei n. 2.515/2017, que autorizou a abertura de crédito especial, às fls. 3 a 9, e 16 da Peça n. 38.

Também alegou que o valor correto do Decreto n. 3.994 foi reduzido em R\$3.001,98, uma vez que este valor faz parte do Decreto n. 3.997, o qual também teve seu valor alterado, conforme cópias anexadas às fls. 10 a 16 da Peça n. 38.

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

Informou, ainda, que houve inconsistências nos dados dos Decretos n. 3.998, n. 4.008 e n. 4.015, pois parte foi informada incorretamente como decreto de crédito suplementar e parte como decreto de transposição. Juntou cópias às fls. 17 a 41 da Peça n. 38.

Por fim, o responsável afirmou que, com o reenvio do SICOM, todos os procedimentos foram informados da forma em que ocorreram durante a execução orçamentária do exercício.

A unidade técnica, às fls. 4 a 7 da Peça n. 45, após analisar as alegações da defesa e a documentação juntada, verificou que:

- O Decreto n. 3.997, lançado inicialmente no valor de R\$686.864,21, gerando a irregularidade nos créditos suplementares, se trata de um decreto de abertura de créditos especiais no valor de R\$683.862,23;
- O Decreto n. 3.994, lançado inicialmente no valor de R\$4.031.943,72, tem o valor correto de R\$4.034.945,70;
- Os Decretos n. 3.998, 4.008 e 4.015 são decretos de remanejamento/transposição/transferência de dotações orçamentárias, autorizados pela Lei Municipal n. 2.517.

Desse modo, após a retificação dos decretos, a unidade técnica elaborou nova análise e informou, às fls. 4, 5 e 7 da Peça n. 45, que o município abriu **créditos suplementares** no montante de **R\$21.557.434,67**, autorizados pela Lei Orçamentária n. 2.503/2016, utilizando como fonte de recursos: a) anulação de dotações, R\$17.931.102,28; b) excesso de arrecadação, R\$3.626.332,39.

Informou também que houve autorização e abertura de **créditos especiais**, conforme demonstrado à fl. 5 da Peça n. 45, no valor de **R\$920.305,26**, os quais foram autorizados pela Lei n. 2.515/2017 (R\$3.815.000,00) e foi aberto o valor de R\$683.862,23; e pela Lei n. 2.516/2017 (R\$236.443,03) e foi aberto o valor total autorizado.

Ainda, a Lei n. 2.529/2017 autorizou créditos especiais no valor de R\$840.000,00, porém não houve a abertura dos referidos créditos.

Assim, após a substituição dos dados do SICOM e juntada das cópias dos decretos aos autos, a unidade técnica concluiu que a irregularidade apontada no estudo inicial foi sanada.

No caso concreto, ficou constatado que o Decreto n. 3.997 abriu crédito especial, e não suplementar, em consonância com a Lei Municipal n. 2.515 de 21/6/2017, motivo pelo qual considera-se a irregularidade sanada.

Pelo exposto, conclui-se que a abertura dos créditos adicionais está de acordo com o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64.

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

Às fls. 9 e 10 da Peça n. 8, item 2.5, a unidade técnica informou que os instrumentos de realocação orçamentária, transposição no valor de **R\$9.438.407,98**, foram utilizados de forma incorreta, fazendo recomendações.

Em sua defesa, às fls. 2 e 3 da Peça n. 37, o responsável informou que houve inconsistências nos dados dos Decretos n. 3.998, n. 4.008 e n. 4.015, pois parte foi informada incorretamente como decreto de crédito suplementar e parte como decreto de transposição. Juntou cópias às fls. 17 a 41 da Peça n. 38 e esclareceu que foram enviados novos dados ao SICOM.

Informou, ainda, que as recomendações do relatório técnico foram prontamente acatadas pela prefeitura.

A unidade técnica, às fls. 13 e 14 da Peça n. 45, após a substituição dos dados do SICOM e juntada das cópias dos decretos aos autos, elaborou nova análise e verificou que foram abertos decretos de transposição no montante de **R\$9.811.366,69**, mantendo as recomendações.

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

Art. 165 [...]

[...]

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

[...]

Art. 167. São vedados:

[...]

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

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

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

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

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

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

A Lei Complementar n. 101/00, LRF, também estabelece, no §4º do art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º [...]

[...]

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

Em vetusta lição, os doutrinadores Machado Jr. e Heraldo Reis,² ao comentar o art. 7º da Lei n. 4.320/64, asseveram, *in verbis*:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

[...]

2- ³ FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86.

3- ⁴ Idem, p. 142-143, 149-150, 152.

O constituinte de 1988 introduziu os termos remanejamento, transposição e transferência em substituição à expressão estorno de verba, utilizada em constituições anteriores para indicar a mesma proibição. Em verdade, trata-se de realocações de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sempre dependendo de autorização a ser consignada por meio de lei específica.

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

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

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

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

[...]

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

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

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

Importante mencionar, ainda, a Decisão Normativa n. 2, de 27/9/2023⁵, desta Corte de Contas, que cuidou de estabelecer orientações e esclarecimentos acerca dos procedimentos para as

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

realocações orçamentárias (inciso VI do art. 167 da CR/88) e distinção em relação aos créditos adicionais por anulação de dotação (inciso III do art. 43 da Lei n. 4.320/64).

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

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

Assim, **não podem estar contidas no texto de leis orçamentárias (PPA, LDO ou LOA) autorizações para abertura de créditos especiais e realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência.**

Dessa forma, as leis orçamentárias (PPA, LDO ou LOA) que contemplam dispositivo autorizativo para a realização de **realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência e que desoneram indistintamente determinados grupos de despesas violam o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados de que tratam o § 8º do art. 165**, combinado ainda com o inciso VII do art. 167 da Constituição da República; o § 4º do art. 5º da Lei Complementar n. 101/00 e, ainda, com o art. 7º da Lei n. 4.320/64.

Constata-se, no caso concreto, que a transposição, no montante de **R\$9.811.366,69**, aberta por meio dos Decretos n. 3.969, 3.987, 3.998, 4.008, 4.015, 4.028, 4.050, foi autorizada por meio das Leis Municipais n. 2.517, de 4/7/2017, e n. 2.529, de 8/12/2017, conforme demonstrativo do SICOM/2017.

Dessa forma, conclui-se que as realocações orçamentárias, autorizadas pelas citadas leis municipais, foram realizadas de forma legal, atendendo ao disposto no § 8º do art. 165 c/c o inciso VI do art. 167 da Constituição da República; no § 4º do art. 5º da LC n. 101/2000 e, ainda, no art. 7º da Lei n. 4.320/64.

Por fim, em consulta ao demonstrativo Decretos de Alterações Orçamentárias do SICOM, verificou-se que também consta o valor de R\$122.942,03 relativo a decretos de alteração de fonte de recurso.

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

2.4 Despesa Excedente ao Limite dos Créditos Concedidos – Art. 59 da Lei n. 4.320/64

A unidade técnica, no exame inicial, à fl. 9 da Peça n. 8, apontou que o total das despesas empenhadas (R\$98.291.479,76) não excedeu o total dos créditos concedidos (R\$117.658.326,00), entretanto, ao verificar analiticamente os créditos orçamentários por fonte de recursos, conforme relatório do SICOM/2017 - Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário – Peça n. 19, constatou a realização de despesas excedentes no valor de **R\$719.848,53**, contrariando o art. 59 da Lei n. 4.320/64 e inciso II do art. 167 da CR/88.

A defesa alegou, às fls. 2 e 3 da Peça n. 37, que ficou irregular a dotação para pagamento de pensionistas pelo Instituto de Previdência do Município, tendo em vista que não foi incluída no módulo Instrumento de Planejamento do SICOM.

Aduziu que não foi possível a substituição do referido módulo para regularização, mas ressaltou que a irregularidade ocorreu no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Município.

A unidade técnica, em sede de reexame, às fls. 11 e 12 da Peça n. 45, informou que, de acordo com o relatório à Peça n. 19, a irregularidade ocorreu na Administração Indireta - Instituto de Previdência Municipal de Januária, não ocorrendo empenhamento de despesas pelo Poder Executivo além do limite dos créditos autorizados.

Dessa forma, considerou regular esse item, entendendo que irregularidade poderá ser apurada em ação de fiscalização própria.

Ressalta-se que a prestação de contas anual é de competência do Chefe do Poder Executivo Municipal, bem como todas as atividades do Executivo são de sua responsabilidade direta ou indireta, quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica, cabendo ao gestor, por meio de seus órgãos de controle, a fiscalização dos atos de seus subordinados, os quais foram por ele nomeados.

Contudo, por meio de informações contidas nos demonstrativos do SICOM, Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário, Peça n. 19, verifica-se que os créditos excedentes aos créditos autorizados pertencem ao Instituto de Previdência Municipal de Januária (Administração Indireta).

Salienta-se, ainda, que para a verificação do atendimento ao disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/64, o Tribunal leva em consideração, além do valor global dos créditos concedidos em relação ao total da despesa empenhada, o controle de todas as fontes de recursos utilizadas no exercício, com base na Instrução Normativa TC n. 05/2011 e atualizada pela INTC n. 15/2011, a qual dispõe sobre a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal.

Verifica-se no Demonstrativo de Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário, anexado aos autos à Peça n. 19, que as despesas empenhadas, no total de R\$719.848,53, extrapolaram os créditos orçamentários atualizados de R\$0,00. Desse modo, constata-se que o Instituto de Previdência Municipal de Januária empenhou despesas além do limite dos créditos autorizados, no montante de **R\$719.848,53**, que representa o percentual de **5,33%** da despesa total autorizada para a entidade de R\$13.500.000,00, conforme Comparativo da Despesa Fixada com a Executada do SICOM, em descumprimento ao art. 167, II, da CR/88 e ao art. 59 da Lei n. 4.320/64.

Entretanto, anuindo com a unidade técnica, entende-se que a irregularidade referente ao Instituto de Previdência Municipal de Januária deverá ser apurada em ação de fiscalização própria.

2.5 Alterações Orçamentárias – utilização de fontes incompatíveis

Conforme apontado pela unidade técnica, à fl. 10 da Peça n. 8, e demonstrativo à Peça n. 20, foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, não atendendo à Consulta n. 932.477/2014 desta Corte de Contas.

O responsável apresentou defesa, à fl. 3 da Peça n. 37, e alegou que esse procedimento já foi implementado na prefeitura e não há mais abertura de créditos adicionais utilizando fontes incompatíveis.

Em sede de reexame, à fl. 15 da Peça n. 45, a unidade técnica manteve a recomendação.

Isso posto, recomenda-se ao gestor que observe o disposto nas orientações constantes da Consulta n. 932.477/2014, deste Tribunal de Contas, que concluiu ser vedada a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, excetuando-se aquelas originadas do FUNDEB (Fontes 118, 218, 119 e 219) e, ainda, das aplicações constitucionais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e da Saúde (Fontes 101, 201, 102, 202), incluídas as Fontes 100 e 200 e também as Fontes 148, 248, 149, 249, 150, 250, 151, 251, 152 e 252 nos termos da Portaria n. 3.992/2017, que trata dos blocos de financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

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

A unidade técnica informou, às fls. 23 a 27 da Peça n. 8, que o município e o Poder Executivo não obedeceram aos limites percentuais estabelecidos pelo art. 19, III, e 20, III, "b", da LC n. 101/2000 - LRF, uma vez que foram aplicados, respectivamente, os percentuais de **62,33%** e de **59,16%** da Receita Corrente Líquida Ajustada (Receita Base de Cálculo), no montante de R\$90.033.813,07.

Verificou que o Poder Legislativo obedeceu ao limite percentual estabelecido pela LC n. 101/2000, art. 20, III, "a", tendo sido aplicado o percentual de **3,17%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

Ressaltou que o município se enquadra no disposto no art. 66 da LRF, o qual estabelece que os prazos de recondução aos limites, previstos no art. 23 da LRF, serão duplicados na ocorrência de crescimento real baixo ou negativo do PIB. Entretanto, a unidade técnica verificou que não foram reduzidos os percentuais excedentes, em pelo menos um terço deles nos dois primeiros quadrimestres seguintes, conforme Relatórios de Gestão Fiscal juntados às Peças n. 6, 9, 22, 24, razão pela qual considerou irregular este item.

O responsável alegou, às fls. 3 a 6 da Peça n. 37, em síntese, que não ocorreu excesso de gastos com pessoal, mas redução da receita orçamentária efetivamente arrecadada, tendo em vista a retenção pelo Governo do Estado de Minas Gerais de parte dos recursos devidos aos municípios mineiros.

Aduziu que o Governo do Estado de Minas Gerais não realizou transferências de recursos financeiros constitucionais, destinados às despesas com saúde do município, no valor de R\$5.757.259,75, e que esse montante deveria integrar a receita própria municipal para fins de observância de despesas com pessoal.

Dessa forma, a defesa fez nova apuração da receita base de cálculo e afirmou que, procedendo à inclusão do valor devido pelo Estado de **R\$5.757.259,75**, a Receita Corrente Líquida do exercício de 2017 passaria para **R\$95.791.072,82**, e, consequentemente, os gastos com pessoal do Poder Executivo corresponderia ao percentual de **55,60%** da receita; do Poder Legislativo, de **2,98%**; e do município, de **58,58%**, cumprindo os limites estabelecidos na LC n. 101/2000.

Justificou, ainda, que o Governo do Estado de Minas Gerais também reteve receitas de ICMS e FUNDEB no exercício de 2018, no valor de R\$7.909.827,38, que deveria integrar a Receita Corrente Líquida do referido exercício. Assim, ressaltou que consideradas essas receitas, a Receita Corrente Líquida do exercício de 2018 passaria para **R\$105.114.918,38** e a despesa com pessoal do Poder Executivo para o percentual de **54,15%**, concluindo que a redução prevista no artigo 23 da LRF foi respeitada e cumprida.

A defesa fez juntar aos autos: Certidão do Secretário Municipal de Fazenda e Planejamento referente ao montante da dívida em saúde do Governo de Minas Gerais com o Município de Januária, no valor de R\$5.757.259,75, à fl. 42 da Peça n. 38; Termo de acordo entre o Governo de MG e a AMM - Associação Mineira dos Municípios com objetivo de regularizar os repasses

dos valores devidos a título de ICMS, IPVA, FUNDEB e anexos, às fls. 43 a 47, 49 a 128 da Peça n. 38; Relatório de Identificação da Dívida em Saúde do Governo de MG por município sede do credor – Restos a Pagar referente ao município de Januária, às fls. 129 a 143 da Peça n. 38.

Às fls. 16 a 24 da Peça n. 45, a unidade técnica esclareceu, inicialmente, que, conforme o art. 35 da Lei n. 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nelas arrecadadas, ou seja, utiliza-se o regime de caixa. Além disso, nos termos do § 3º do art. 2º da LC n. 101/2000, salientou que a Receita Corrente Líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Dessa forma, entendeu que os valores retidos pelo Estado, que não ingressaram na receita arrecadada do município no exercício de 2017, não devem ser considerados para fins de apuração dos limites constitucionais de despesas com pessoal.

Destacou que, de acordo com a LRF, o cumprimento do gasto com pessoal deve ser verificado a cada quadrimestre e, caso esteja acima dos limites previstos, devem ser adotadas providências para redução das despesas e recondução aos limites legais.

Ressaltou que a LRF estabelece, ainda, em seu art. 66, a duplicação do prazo para recondução dos gastos com pessoal, quando o PIB for inferior a 1%, o que ocorreu no exercício em análise.

Constatou que a despesa com pessoal do Poder Executivo apurada totalizou **R\$53.263.386,39** equivalente ao percentual de **59,16%** da RCL, gerando um excedente de **5,16%** do limite estabelecido pelo art. 20, III, b, da LC n. 101/2000.

Informou que, conforme relatório Situação da Opção de Semestralidade dos Municípios/2019 juntado à Peça n. 48, ao final do primeiro quadrimestre seguinte (abril de 2018), houve redução do percentual de gasto com pessoal do Poder Executivo, porém continuou excedente em 4,07%; no segundo quadrimestre, ocorreu a redução, porém registrando um excedente de 3,92%, e encerrou o exercício de 2018 com um excedente de 4,56%.

Observou, ainda, que só houve regularização do excedente no último quadrimestre do exercício de 2019.

Com relação às receitas de ICMS e FUNDEB retidas pelo Governo do Estado de Minas Gerais em 2018, a unidade técnica verificou que totalizaram **R\$7.571.192,35**, e, conforme disposto nos §§ 5º e 6º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta n. 01/2019, as acrescentou ao total da Receita Corrente Líquida, apurando que a despesa com pessoal do Poder Executivo em 31/12/2018, de R\$56.923.301,29, teria o percentual reduzido para **54,33%**.

Assim, a unidade técnica ratificou o estudo inicial e manteve a irregularidade no exercício de 2017.

Cabe destacar que a LRF dispõe **no art. 19, inciso III, que a despesa total com pessoal do município, em cada período de apuração, não poderá exceder o percentual de 60% da receita corrente líquida.** O art. 20 reparte esse limite global em 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver, e 54% para o Executivo.

Também é importante apontar a dicção dos artigos 22 e 23 da LRF, *in verbis*:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:**

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

(Grifos nossos).

Salienta-se, assim, que o art. 23 da LRF dispõe que se os limites acima referidos forem ultrapassados, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro adotando-se, entre outras, as medidas do art. 22 da LRF e providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Já o art. 66 da LRF dispõe que “os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres”.

Em consulta aos Relatórios de Gestão Fiscal - Demonstrativo Mensal da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, extraídos do SICOM/LRF/Consulta, relativos aos quadrimestres seguintes de 2017 – abril, agosto e dezembro de 2018 - abril de 2019, verificou-se a situação demonstrada nos quadros abaixo:

DESPESA COM PESSOAL - MUNICÍPIO

Data-base	Receita Corrente Líquida - RCL R\$	Despesa com Pessoal R\$	Percentual % - RCL	Excedente % - RCL
31/12/2017	90.033.813,07	56.118.476,23	62,33	2,33
30/04/2018	93.451.449,96	57.784.053,17	61,83	1,83
31/08/2018	96.205.277,75	59.965.183,63	62,33	2,33
31/12/2018	97.202.126,10	62.005.089,84	63,79	3,79
30/04/2019	98.833.835,96	62.974.154,32	63,72	3,72

Quadro elaborado pela equipe técnica do Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Fonte: dados extraídos dos relatórios técnicos, às Peças n. 8 e 45.

Demonstrativos Relatório de Gestão Fiscal 2018 e 2019, em consulta ao SICOM/LRF, anexados às Peças n. 53 a 60.

DESPESA COM PESSOAL - PODER EXECUTIVO

Data-base	Receita Corrente Líquida - RCL R\$	Despesa com Pessoal R\$	Percentual % - RCL	Excedente % - RCL
31/12/2017	90.033.813,07	53.263.386,39	59,16	5,16
30/04/2018	93.451.449,96	54.885.645,07	58,73	4,73
31/08/2018	96.205.277,75	57.027.910,62	59,28	5,28
31/12/2018	97.202.126,10	58.922.599,99	60,62	6,62
30/04/2019	98.833.835,96	59.862.908,54	60,57	6,57

Quadro elaborado pela equipe técnica do Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.
Fonte: dados extraídos dos relatórios técnicos, às Peças n. 8 e 45.
Demonstrativos Relatório de Gestão Fiscal 2018 e 2019, em consulta ao SICOM/LRF, anexados às Peças n. 53 a 60.

Assim, ficou constatado que, embora o município se enquadrasse no disposto no art. 23 c/c art. 66 da LRF, não foram adotadas providências para adequação dos gastos com pessoal no exercício seguinte, de acordo com a LRF.

Noutro giro, no tocante às alegações de queda de arrecadação de receita e inadimplência por parte do Governo do Estado de Minas Gerais quanto à transferência de recursos devidos ao município, verifica-se que, de fato, em 2019, foi firmado um acordo entre diversos órgãos/entidades, com homologação pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais⁶.

Ressalta-se, também, que os débitos do citado acordo se referiram, essencialmente, aos valores decorrentes de retenções de repasses devidos na gestão 2015/2018 do Estado de Minas Gerais, período em que foi decretado estado de calamidade financeira reconhecida pelo Decreto Estadual n. 47.101, de 5/12/2016, ratificado pela Resolução n. 5.513, de 12/12/2016, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Observa-se, entretanto, em consulta ao SGAP, processos de prestação de contas municipal dos exercícios de 2018 e 2019, Processos n. 1072011⁷ e n. 1091893⁸, respectivamente, ainda pendentes de apreciação pelas Câmaras deste Tribunal, que eram devidos ao Município de Januária valores de FUNDEB, de R\$6.213.903,36, e ICMS, de R\$1.357.288,99, do exercício de 2018; e de ICMS, R\$569.357,70, e IPVA, R\$406.894,57, do exercício de 2019.

Assim, constata-se que os débitos do governo estadual com o município se referiam somente aos exercícios de 2018 e 2019, e o impacto do não recebimento desses recursos no cálculo dos limites das despesas com pessoal foram analisados nas citadas prestações de contas.

Dessa forma, para fins de análise dos percentuais aplicados em pessoal no exercício de 2018 e da recondução aos limites permitidos, acrescentando ao total da Receita Corrente Líquida os valores devidos pelo Estado ao município, relativos ao FUNDEB e ICMS do exercício de 2018, no total de **R\$7.571.192,35**, como apurado pela unidade técnica nos respectivos autos de prestação de contas, a receita base de cálculo passou a ser de **R\$104.773.318,35** (R\$97.202.126,10 + 7.571.192,35).

Portanto, ao acrescentar na Receita Base de Cálculo o valor da receita devida pelo Estado ao município no exercício de 2018, acima apurado, os limites percentuais passam a ser os seguintes:

QUADRO DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL POR PODER - 2018

Receita Base de Cálculo Ajustada				R\$104.773.318,45	
ÓRGÃO E PODERES	Permitido LRF R\$	%	Despesa com Pessoal R\$	%	% Excedente

⁶ MINAS GERAIS. Termo de Acordo entre Estado de Minas Gerais e AMM. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/Acordo_EMG_-_AMM/ACORDO_EMG_E_AMM.pdf

⁷ http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/Acordo_EMG_-_AMM/. Acessado em 6 nov. 2023.

⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE JANUÁRIA. Exercício: 2018. Conselheiro Relator: Ligurgo Mourão. Aguardando elaboração de relatório técnico. Acessado em 6 nov. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE JANUÁRIA. Exercício: 2019. Conselheiro Relator: Agostinho Patrus. Aguardando elaboração de relatório técnico. Acessado em 6 nov. 2023.

Poder Executivo	56.577.591,96	54,00	56.923.301,29	54,33	0,33
Poder Legislativo	6.286.399,11	6,00	3.082.489,85	2,94	0,00
MUNICÍPIO	62.863.991,07	60,00	60.005.791,14	57,27	0,00

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão.

Fonte: Relatório técnico – Peça n. 45 dos presentes autos; Relatório técnico da PCA 1072011.

Constata-se, desse modo, que mesmo considerando as receitas devidas pelo Estado no exercício de 2018, o Poder Executivo também não obedeceu ao limite percentual estabelecido pelo art. 20, III, "b", da LC n. 101/2000 - LRF, uma vez que foi aplicado o percentual de **54,33%** da Receita Corrente Líquida Ajustada, no montante de R\$104.773.318,45, não eliminando o excedente nos quadrimestres seguintes.

Verifica-se, ainda, que houve redução dos gastos com pessoal do Poder Executivo e recondução aos limites legais somente no fim do exercício de 2019, após o prazo estabelecido pelo art. 23 c/c art. 66 da LC n. 101/2000.

Quanto às despesas com pessoal realizadas pelo município, considera-se cumprido o art. 19, III da Lei Complementar n. 101/2000, tendo em vista que, ao final do exercício de 2018, considerando as receitas devidas pelo Estado, foi reduzido o percentual de gastos com pessoal aos patamares exigidos pela LC.

Assim, em face do exposto, anuindo com a unidade técnica, entende-se que o Poder Executivo, no exercício financeiro de 2017, não obedeceu ao limite percentual estabelecido no art. 20, III, alínea "b", da LRF, além de não ter havido redução de pelo menos um terço do percentual excedente nos dois primeiros quadrimestres de 2018 e a recondução das despesas com pessoal ao limite estabelecido no citado artigo, dentro do prazo previsto no art. 23 c/c art. 66 da referida lei, razão pela qual ratifica-se a irregularidade.

2.7 Relatório de Controle Interno

A unidade técnica, à fl. 28 da Peça n. 8, item 7, apontou que não foi apresentado o Relatório de Controle Interno, conforme exigência constante do § 2º do art. 2º da Instrução Normativa do TCEMG n. 04/2017.

O responsável alegou, à fl. 6 da Peça n. 37, que o relatório não foi enviado juntamente com a prestação de contas por um equívoco, porém, apresentou o Relatório de Controle Interno em anexo, às fls. 144 a 173 da Peça n. 38.

Em reexame, à Peça n. 45, a unidade técnica informou que o apontamento foi sanado.

Constata-se, de fato, que foi anexado o Relatório de Controle Interno do Município de Januária, relativo ao exercício de 2017, às fls. 144 a 173 da Peça n. 38.

Isso posto, anuindo com a unidade técnica, considera-se sanado o apontamento.

No entanto, verifica-se que o parecer abordou todos os itens exigidos no item 1 do Anexo I, atendendo ao disposto na Instrução Normativa n. 04/2017, mas não foi conclusivo.

Assim, recomenda-se ao Órgão de Controle Interno que, ao elaborar o relatório sobre as contas anuais do prefeito, aborde todos os itens exigidos pela instrução normativa vigente à época e opine conclusivamente pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas.

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

2.8 Plano Nacional de Educação – PNE

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

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

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

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

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

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

[...]

(Grifamos).

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

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

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - **estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.**

[...]

(Grifamos).

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

A verificação do cumprimento, nos presentes autos, das mencionadas Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação - PNE, Lei Federal n. 13.005/14, tomaram por base os dados fornecidos pelo Ministério da Educação⁹ e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE¹⁰.

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

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

Segundo a unidade técnica, à fl. 29 da Peça n. 8, o município cumpriu 71,10% da Meta 1A no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola no exercício 2017, não atendendo o disposto na Lei n. 13.005/2014, tendo em vista que da população de 2.159 crianças de 4 a 5 anos de idade, 1.535 foram matriculadas, deixando, portanto, de atender o disposto na mencionada norma legal em 28,90%.

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

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

Conforme a informação da unidade técnica, à fl. 30 da Peça n. 8, o município cumpriu, até o exercício de 2017, o percentual de 16,92%, pois do total de 4.396 alunos nessa faixa etária, apenas 744 foram matriculadas em creches, devendo atingir no mínimo 50% até 2024, conforme disposto na Lei n. 13.005/2014.

O responsável apresentou defesa, à Peça n. 37, mas não se manifestou quanto aos apontamentos.

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

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

5- ⁹ BRASIL.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional da Educação-PNE. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>.

6- ¹⁰ BRASIL.INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE/Censo Populacional Disponível em <http://ibge.gov.br>

Conforme a unidade técnica, à fl. 30 da Peça n. 8, o município informou o valor de R\$1.380,71 como valor pago para o piso salarial referente à creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental, descumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República de 1988.

Portanto, o município não observou o piso salarial profissional previsto na Lei n. 11.738/2008, atualizado para o exercício de 2017 pela Portaria MEC n. 31/2017, no valor de R\$2.298,80.

O responsável apresentou defesa, à Peça n. 37, mas não se manifestou quanto ao apontamento.

Considerando o apontamento da unidade técnica, recomenda-se ao atual gestor municipal que adote providências no sentido de que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual sejam formulados de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias adequadas e compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE, e assim, viabilizar sua plena execução, em consonância com o art. 10 da Lei Federal n. 13.005/14 e o inciso VIII do art. 206 da CR/88, acrescido pela EC n. 53/06.

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

2.9 Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM (INTCEMG 01/2016)

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

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

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

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

O Município de Januária foi definido na faixa C – Baixo nível de adequação, conforme demonstrado abaixo:

DIMENSÕES CONSIDERADAS	NOTAS ATRIBUÍDAS	NOTA PONDERADA
EDUCAÇÃO	B	C
SAÚDE	B	
PLANEJAMENTO	C	
GESTÃO FISCAL	C	
MEIO AMBIENTE	B	
CIDADES PROTEGIDAS	A	
GOVERNANÇA EM T.I.	B	

Fonte: SGAP – Relatório Técnico, fl. 32.

Não houve manifestação na defesa quanto a este item, à Peça n. 37.

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

2.10 Das consequências advindas da irregularidade constatada

Tendo em vista que o descumprimento do art. 20, III, “b”, da Lei Complementar n. 101/2000, irregularidade que enseja a rejeição das contas, deve-se avaliar a conduta do responsável para os fins do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar n. 64/90.

Diante das circunstâncias do caso concreto e dos deveres de conduta exigíveis do Chefe do Poder Executivo, quando da administração orçamentária e financeira do Município, deve ele conhecer dos seus deveres constitucionais quanto às contas de governo, notadamente, a estrita observância dos índices de gastos com pessoal, educação, saúde, repasse ao Poder Legislativo, bem como as normas atinentes à execução orçamentária.

Dessa forma, o Prefeito tinha a obrigação legal de acompanhar, durante todo o exercício, a evolução das receitas e despesas públicas por meio da emissão do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, previsto nos artigos 52 e 53 da LC n. 101/00, apondo, inclusive, assinatura no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, previsto nos artigos 54 e 55 da referida lei, de modo a garantir a observância, ao final do exercício, dos índices, repasses e normas orçamentárias constitucionalmente fixadas.

Além disso, em casos como o presente, o Tribunal Superior Eleitoral possui farta jurisprudência no seguinte sentido:

INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADES INSANÁVEIS. (...) As inelegibilidades da Lei Complementar nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que os respectivos fatos ou condenações sejam anteriores à sua entrada em vigor, pois as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, não havendo, portanto, que se falar em retroatividade da lei. **Constituem irregularidades insanáveis, que configuram ato doloso de improbidade administrativa, o descumprimento de limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e a abertura de crédito sem recursos disponíveis.** Recurso ordinário provido. (TSE RECURSO ORDINÁRIO Nº 3991-66.2010.6.13.0000 - CLASSE 37 - -BELO HORIZONTE - MINAS GERAIS, Relator: Min. HAMILTON CARVALHIDO, Data de Julgamento: 16/11/2010)

“Recurso especial. Registro de candidato. Indeferimento. Eleição 2012. Inelegibilidade. Rejeição de contas [...] Descumprimento. Lei de responsabilidade fiscal. Vício insanável.

Desprovimento. 1.O descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa para fins da incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90 [...]. 2. Recurso especial desprovido.” (Ac. de 18.10.2012 no REspe nº 20296, rel. Min. Marco Aurélio, red. designado Min. Dias Toffoli.)

Nesse sentido, leciona Hugo Nigro Mazzilli, que “o dolo (para fins de aplicação da lei de improbidade) que se exige é o comum; é a vontade genérica de fazer o que a lei veda ou não fazer o que a lei manda”.

Resta configurada, portanto, a conduta dolosa da responsável, pela ofensa ao art. 43 da Lei n. 4.320/64.

Demonstrada, pelo conjunto probatório do processo, a irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/90, o nome do **Sr. Marcelo Félix Alves de Araújo** deve ser inserido no rol de responsáveis a que o art. 11, §5º, da Lei n. 9.504/97 faz referência, **caso o presente parecer prévio prevaleça após o julgamento da Câmara.**

III – CONCLUSÃO

Tendo em vista que as despesas com pessoal do Poder Executivo extrapolaram o limite estabelecido pelo art. 20, III, b, da Lei Complementar n. 101/2000, e com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica c/c o art. 240, III, do Regimento Interno, entendo pela emissão de **parecer prévio pela rejeição das contas** prestadas pelo Sr. Marcelo Félix Alves de Araújo, Chefe do Poder Executivo do Município de Januária, relativas ao exercício financeiro de 2017, com as recomendações constantes na fundamentação.

Prevalecendo o presente parecer pela rejeição das contas quando do julgamento pela Câmara Municipal, nos termos do §2º do art. 31 da CR/88, determino a inclusão do nome do Sr. Marcelo Félix Alves de Araújo no rol de responsável a que se refere o §5º do art. 11 da Lei n. 9.504/97.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis.

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

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

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 O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

* * * * *