



CÂMARA MUNICIPAL
NOVA LIMA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 463/2024.

APROVA AS CONTAS DO MUNICÍPIO DE NOVA
LIMA, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2017.

A Câmara Municipal de Nova Lima, com base no disposto no artigo 64, da Lei Orgânica paralelo aos ditames regimentais, como também o Parecer emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, faz saber que promulga o seguinte Decreto Legislativo:

Art. 1º - São consideradas aprovadas as Contas do Município de Nova Lima relativas ao exercício de 2017, consoante parecer prévio do TCE – MG.

Art. 2º - Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.

Paço do Legislativo Dr. Sebastião Fabiano Dias, 19 de agosto de 2024.

Thiago Felipe de Almeida

Presidente

Joselino Santana Dias

Vice-Presidente

Cláudio José de Deus

Secretário



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 1047254 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 1 de 14

Processo: 1047254
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Nova Lima
Exercício: 2017
Responsável: Vítor Penido de Barros
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 10/8/2023

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. CONTROLE INTERNO. PNE. IEGM. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. Mostra-se elevado o percentual de 33,33% para suplementação de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual por descaracterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais.
2. A irregularidade relativa à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis é afastada quando não há a efetiva realização de despesa.
3. Compete aos gestores adotar providências para viabilizar cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE.
4. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) posicionado na Faixa C indica “baixo nível de adequação” das políticas e atividades públicas nas dimensões de Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia.

PARECER PRÉVIO

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do senhor Vítor Penido de Barros, Chefe do Poder Executivo do Município de Nova Lima, no exercício de 2017, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 240 I do Regimento Interno ambos deste Tribunal de Contas;
- II) Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3302914
destacar que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio pela sua aprovação, não obsta a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista as competências das Cortes de Contas;
- III) recomendar à Administração Municipal que:

- a) aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários pela utilização de altos percentuais de suplementação;
 - b) em exercícios futuros, a fim de evitar eventual imputação de crime de responsabilidade, nos termos do art. 29-A, §2º, da CF/1988, adote medidas junto ao Poder Legislativo para a adequação da Lei Orçamentária, objetivando o equilíbrio das contas públicas;
 - c) prossiga promovendo ações públicas para o atingimento das metas do PNE, inclusive realizando busca ativa de crianças e adolescentes em situação de evasão escolar, e reavalie as políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de bons índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas;
 - d) a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2017 seja mantida de forma segura e organizada, para caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização;
- IV) recomendar ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual ou o projeto de lei de alteração da LOA, não autorize previamente a suplementação de dotações em percentuais superiores a 30% do total do orçamento;
- V) recomendar à unidade técnica que inclua o município na matriz de risco do Tribunal, de forma a subsidiar os trabalhos de fiscalização, quando da realização de inspeção *in loco* no município, tendo em vista a constatação de que Poder Legislativo empenhou despesas que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados;
- VI) recomendar ao Controle Interno o efetivo acompanhamento da gestão do chefe do Executivo, notadamente no cumprimento das metas previstas nas leis orçamentárias e na execução dos programas do município, sob pena de responsabilização solidária, conforme determinado no art. 74 da Constituição Federal de 1988;
- VII) ressaltar que as presentes recomendações não impedem que a constatação de conduta reiterada nos próximos exercícios venha a influenciar a conclusão dos pareceres prévios a serem emitidos;
- VIII) determinar que, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, sejam arquivados os autos.

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

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de agosto de 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 1047254 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 3 de 14

NOTAS TAQUIGRÁFICAS PRIMEIRA CÂMARA – 10/8/2023

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade do senhor Vítor Penido de Barros, Chefe do Poder Executivo do Município de Nova Lima, relativas ao exercício financeiro de 2017, que tramita neste Tribunal nos termos da Instrução Normativa 04/2017 e Ordem de Serviço Conjunta 01/2018.

A unidade técnica, no exame inicial acostado à peça 2, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, concluiu pela rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do artigo 45 da Lei Complementar 102/2008.

Regularmente citado (peças 16 e 18), o responsável apresentou defesa às peças 19/20.

Em sede de reexame, a unidade técnica verificou que foi sanada a irregularidade e retificou a conclusão pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, em conformidade com o disposto no inciso I do artigo 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 24).

O Ministério Público de Contas opinou pela aprovação das contas, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 32).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A análise da prestação de contas foi realizada com base nos dados enviados pelo jurisdicionado por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, observando o disposto na Instrução Normativa 04/2017 e na Ordem de Serviço Conjunta 01/2018.

II.1 – Da Execução Orçamentária

II.1.1 – Dos Créditos Orçamentários e Adicionais

De acordo com a unidade técnica, por meio da Lei Orçamentária Anual – LOA (peça 12), foi autorizado o percentual de 33,33% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares (item 2.1, p. 2, peça 24).

O Tribunal reiteradamente tem considerado elevado o percentual de 30% para suplementação de dotações consignadas na LOA, entendendo que, embora tal percentual não tenha o condão de macular as contas, pode descaracterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais.

In casu, Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3302914 372.312,37, o que corresponde a aproximadamente 25,73% da despesa fixada na LOA (R\$ 499.000.000,00), bem abaixo dos 33,33% autorizados, que equivalem a R\$ 166.316.700,00.

Assim, recomenda-se à Administração Municipal o aprimoramento do processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários pela utilização de altos percentuais de suplementação.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual ou o projeto de lei de alteração da LOA, não autorize previamente a suplementação de dotações em percentuais superiores a 30% do total do orçamento.

Segundo o estudo técnico, não foram abertos créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, obedecendo, assim, ao disposto no artigo 42 da Lei Federal 4.320/1964.

Importante mencionar que o órgão técnico destacou no reexame que, após substituição dos dados pelo jurisdicionado, o valor total dos créditos suplementares inicialmente abertos de R\$ 132.372.312,37 (peça 8) foi reduzindo para R\$ 129.272.312,37 (peça 28), apurando-se uma diferença no montante de R\$ 3.100.000,00.

O estudo técnico demonstrou que essa diferença se refere à Lei 2.592/2017 que, segundo análise técnica inicial, autorizou a abertura de créditos suplementares, os quais foram abertos pelo Decreto 7.618/2017, utilizando como fonte de recurso a anulação de dotação. Sobre essa diferença, não houve manifestação por parte do responsável.

Compulsando os autos, verifica-se que o responsável possuía autorização legal (peça 26), bem como procedeu corretamente a abertura de créditos por meio de decreto (peça 25), não havendo, pois, infringência relativa ao art. 42 da Lei Federal 4.320/1964, motivo pelo qual desconsidera-se a divergência.

Por outro lado, a unidade técnica apontou, no exame inicial, que foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis, no valor de R\$ 18.917,05, com base no superávit financeiro, os quais foram totalmente empenhados, contrariando, assim, o disposto no artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964 combinado com o parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000 (item 2.3.2, p. 7/9, peça 2).

Na defesa acostada às peças 19/20, o responsável alegou que houve uma inconsistência no sistema de informática utilizado pelo município, haja vista que os recursos em questão se referem à devolução de saldo de recurso de convênio da fonte 124 – Transferências de Convênios Não Relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência Social.

Segundo o responsável, tanto a Nota de Empenho 6.432/2017 quanto o Decreto 7.634/2017, correlatos, referem-se a fonte 100 – Recurso Ordinário como fonte de recursos para a operação, conforme consta nas cópias anexas às p. 06/11 da peça 19.

Em sede de reexame, a unidade técnica verificou que, ao confrontar a documentação apresentada pela defesa com os dados do SICOM antes da substituição, o Decreto 7.634/2017 enviado em 27/03/2018 (peça 23) indicava abertura do crédito na fonte 224 e não na fonte 100, com natureza da despesa na rubrica 4.4.90.93.00 – Indenizações e Restituições.

Da mesma forma, conforme consta no demonstrativo Movimentação do Empenho (peça 11), a Nota de Empenho 6.432/2017 também fora feita à época na fonte 224, e não na fonte 100, consoante alegado pela defesa, sendo que fora mantido o histórico do empenho como devolução de saldo residual de convênio, bem como constado os dados do pagamento da despesa na conta corrente

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3302914

Em consulta à movimentação bancária, por meio do demonstrativo Caixa e Bancos (peça 27), a unidade técnica verificou que a referida conta corrente 173-0 foi cadastrada nas fontes 100 e 124 e que o saldo inicial total era de R\$ 18.967,05. O órgão técnico apurou, por conseguinte, que o maior saldo está registrado na fonte 124, motivo pelo qual desconsiderou o apontamento.

Portanto, considerando a disponibilidade financeira na conta bancária específica de convênio e que tal crédito fora aberto para devolução de seu saldo remanescente, acompanho a unidade técnica quanto ao afastamento da irregularidade apontada.

Por oportuno, importante destacar que, no exame inicial, o órgão técnico utilizando, por analogia, o entendimento exarado na Consulta 932477⁽¹⁾, em que se admite proceder a anulação e suplementação entre fontes de recursos cuja origem é a mesma, considerou o superávit financeiro apurado na fonte 200 – Recursos Ordinários, no valor de R\$ 30.849.569,54, para cobrir a abertura de créditos adicionais na fonte 202 – Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde, no montante de R\$ 1.445.800,00 (p. 09 da peça 2), motivo pelo qual não apontou irregularidade.

Todavia, discordo do fundamento apresentado pela unidade técnica para afastar a irregularidade referente à abertura de créditos suplementares na fonte 202 com base no superávit financeiro.

De início, ressalta-se que é incontestável que o art. 43 da Lei 4.320/1964⁽²⁾ estabelece que somente o superávit do exercício **anterior** é considerado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, ou seja, eventual superávit financeiro apurado no exercício em análise não pode ser utilizado para abertura de créditos.

Outrossim, para corroborar o disposto no art. 43 da Lei 4.320/1964, a Consulta 1088810⁽³⁾ deste Tribunal reforça, como condição precípua para a abertura de créditos adicionais com base no superávit financeiro de recursos livres, a análise do Balanço Patrimonial do exercício anterior para averiguar se houve de fato superávit ou déficit financeiro:

[...] a abertura de créditos adicionais com fonte de recursos atrelada ao superávit financeiro do exercício anterior de recursos não vinculados (fontes 200, 201 e 202) deve obedecer à regra contida no inciso I do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, e, **portanto, está condicionada e limitada à efetiva existência de superávit financeiro do exercício anterior, apurado a partir do Balanço Patrimonial**, na forma descrita no § 2º do mesmo art. 43 do referido diploma legal, excluindo-se os superávits de recursos comprometidos e/ou vinculados. (grifos nossos)

Portanto, é possível verificar que a apuração do superávit financeiro do exercício anterior, em regra, deve ocorrer a partir das informações constantes e extraídas do Balanço Patrimonial, lembrando que o cálculo é realizado com base em saldo bancário, movimentações extraorçamentárias e restos a pagar⁽⁴⁾.

Assim, ao verificar o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial DCASP/Informado no SICOM (anexo), percebe-se que o município apresentou déficit financeiro global no exercício de 2016, correspondente ao valor de R\$ 11.039.550,41, o que já

¹ Consulta 932477. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão: 19/11/2014.

² Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, **desde que não comprometidos**:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício **anterior**;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os recursos autorizados, autorizados
Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3302914

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (grifos nossos)

³ Consulta 1088810. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Sessão: 16/12/2020.

⁴ Superávit Financeiro Apurado = Saldo bancário inicial (+/-) Movimentações extraorçamentárias - Restos a pagar + Cancelamentos de restos a pagar

não permitiria a abertura de créditos adicionais nas fontes de recursos não vinculados (200, 201 e 202) com base em eventual superávit financeiro do exercício anterior.

Não obstante ao déficit financeiro geral apresentado no Balanço Patrimonial, destaca-se ainda que, apesar do resultado superavitário na fonte 200, no valor de R\$ 30.849.569,54, as fontes 201 e 202 apresentaram, na somatória, um déficit financeiro de R\$ 57.987.373,97 (R\$ 29.933.722,53 e R\$ 28.053.651,44, respectivamente), conforme consta no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial DCASP/Informado no SICOM, reforçando, assim, a constatação da falta de disponibilidade financeira efetiva do município para suportar a geração de novas despesas ordinárias.

Portanto, a integralidade dos créditos abertos com recursos livres do superávit financeiro da fonte 202, no valor de R\$ 1.445.800,00, mostra-se irregular, na medida em que não há dúvidas de que foi apurado déficit financeiro no Balanço Patrimonial do exercício de 2016.

Por outro lado, sobreleva notar que o Tribunal, em casos semelhantes, tem analisado o valor dos créditos empenhados para verificar se a irregularidade é capaz de ensejar a reprovação das contas, conforme pareceres prévios emitidos nos Processos 958679 e 848031.

Em razão desse entendimento jurisprudencial foi previsto expressamente no § 5º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2018 que, para aferição do cumprimento do art. 43 da Lei 4.320/1964, deverá ser observada “a efetiva realização da despesa”.

No caso dos autos, verificou-se que, conforme Comparativo da Despesa Fixada com a Executada anexado ao voto, em relação aos créditos irregularmente abertos no valor de R\$ 1.445.800,00 na fonte 202, nenhum valor foi empenhado, motivo pelo qual proponho que seja afastado o apontamento, considerando não ter havido o comprometimento do equilíbrio da execução orçamentária.

Por fim, segundo o reexame do órgão técnico, embora não tenham sido empenhadas despesas excedentes pelo Poder Executivo Municipal, além do limite dos créditos autorizados, foi constatado que foram empenhadas pelo Poder Legislativo despesas que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados, não atendendo, assim, o disposto no art. 59 da Lei Federal 4.320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição Federal de 1988 (item 2.4, p. 13 da peça 24).

Em relação ao descumprimento do art. 59 da Lei Federal 4.320/1964 pelo Poder Legislativo, o Ministério Público de Contas sugeriu que a irregularidade seja apurada em ação própria de fiscalização desse Tribunal.

Considerando que os presentes autos versam sobre prestação de contas do Poder Executivo Municipal e que o valor da despesa excedente do Poder Legislativo (R\$ 3.010.471,37 – peça 22) representa aproximadamente 14,40% da despesa total fixada para a Câmara Municipal, no valor de R\$ 20.900.000,00⁽⁵⁾, acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas e proponho recomendar a inclusão do município na matriz de risco do Tribunal, de forma a subsidiar os trabalhos de fiscalização, quando da realização de inspeção no município.

II.1.2 – Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3302914

A Ordem de Serviço Conjunta 01/2018 incluiu no escopo de análise das prestações de contas dos chefes do Poder Executivo Municipal o exame da utilização das realocações orçamentárias

⁵ Conforme consta na LOA – peça 12.

previstas no inciso VI do art. 167 da Constituição da República, observados os entendimentos do Tribunal exarados na Consulta 958027.

Importante registrar que a Constituição Federal de 1988 estabelece que a utilização das realocações orçamentárias, cujas espécies são os remanejamentos, as transposições e as transferências, depende de prévia autorização legislativa, podendo ser autorizados por lei ordinária uma vez que a norma constitucional não exige lei específica.

Todavia, conforme ressaltado na mencionada Consulta, esta autorização legislativa não pode estar prevista na Lei Orçamentária Anual – LOA, pois, em respeito ao princípio da exclusividade, expresso no art. 165, § 8º, da Constituição Federal de 1988, a LOA não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, “não se incluindo na proibição autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

No caso em exame, conforme estudo da unidade técnica, não ficou evidenciada, na execução orçamentária, a ocorrência de realocação de recursos orçamentários.

II.1.3 – Do Controle por Fonte

De acordo com a unidade técnica (peça 24), não foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, atendendo, assim, à Consulta 932477, na qual o Tribunal firmou o entendimento acerca da impossibilidade de abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas.

Ressalta-se, conforme destacado pela unidade técnica, que não se aplica o posicionamento consolidado pelo Tribunal na mencionada consulta entre as fontes 118, 119, 218 e 219, para o FUNDEB; entre as fontes 166, 167, 266 e 267, para complementação da União ao FUNDEB; entre as fontes 100, 101, 200 e 201, para o ensino; e entre as fontes 100, 102, 200 e 202, para a saúde.

A obrigatoriedade do controle por fonte deriva de lei, especificamente do parágrafo único do art. 8º e do inciso I do art. 50, ambos da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – e busca tornar viável o adequado controle da disponibilidade de caixa, mediante a individualização do registro e do controle da origem e respectiva destinação dos recursos públicos, em especial, os vinculados.

II.2 – Dos Limites e Índices Constitucionais e Legais

II.2.1 – Repasse à Câmara

De acordo com a Ordem de Serviço Conjunta 01/2018⁽⁶⁾, uma das matérias que integra o escopo de análise do processo de prestação de contas do chefe do Poder Executivo Municipal é o cumprimento do art. 29-A⁽⁷⁾ da Constituição Federal de 1988, que fixa os limites máximos para o repasse de recursos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipal

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3302914

⁶ Art. 1º Para fins de emissão de parecer prévio, o processo de prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal, referente ao exercício financeiro de 2017, será examinado com base no seguinte escopo: [...] IV – cumprimento do limite fixado no art. 29-A da Constituição da República para repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal;

⁷ Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos

Nesse ponto, cumpre esclarecer que, nos incisos do citado art. 29-A, encontram-se fixados, em percentuais, os limites do total da despesa do Poder Legislativo Municipal e, no seu § 2º, são tipificadas três condutas que configuram crime de responsabilidade do prefeito: i) efetuar repasse acima teto constitucional, ii) repassar valor inferior ao previsto da LOA e iii) não realizar o repasse até o dia 20 de cada mês.

Ainda quanto à responsabilidade do prefeito no cumprimento do orçamento público, vale lembrar que o Decreto-Lei 201/1967⁽⁸⁾ já previa a possibilidade de responsabilização criminal do agente político no caso de descumprimento do orçamento aprovado.

Verifica-se, pois, que esse item do escopo da prestação de contas tem como base regra constitucional que trata do teto para as despesas do Poder Legislativo Municipal e apresenta algumas condutas que, caso sejam praticadas pelo chefe do Poder Executivo, poderão configurar crime de responsabilidade. Noutras palavras, a questão basilar da norma constitucional é o limite para a realização das despesas do Poder Legislativo e não somente o repasse que o Poder Executivo realiza, bem como as consequências na esfera criminal para o prefeito no caso do descumprimento das regras de repasse.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que este Tribunal já se pronunciou sobre a matéria nas Consultas 785693, 896488 e 898307, quando destacou a necessidade de serem observados concomitantemente o teto previsto na Constituição Federal de 1988 e o piso fixado na LOA, sob pena de se configurar crime de responsabilidade.

Contudo, não se pode ignorar que certas situações, por vezes imprevisíveis, como um eventual estado de calamidade financeira ou uma pandemia, como a recentemente vivenciada mundialmente, poderiam frustrar a expectativa de ingresso de receitas, o que afetaria diretamente o valor do repasse.

Justamente para permitir ajustes orçamentários-financeiros perante situações como essas em que a expectativa de arrecadação fosse frustrada e, assim, evitar a configuração de crime de responsabilidade, a Lei Complementar 101/2000 previu em seu art. 9º um mecanismo para readequação do orçamento, conhecido como contingenciamento.⁽⁹⁾

os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

⁸ Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

⁹ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão permitidas despesas com pessoal em excesso, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021)

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADI 2238)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da

Cumprir destacar que os mecanismos de contingenciamento para essas situações podem estar previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, inclusive, pode conter formas de limitação de empenho, conforme previsto na alínea *b*, do inciso I do art. 4º da Lei Complementar 101/2000⁽¹⁰⁾.

Desse modo, quando se trata do repasse fundado no art. 29-A da CF/1988, considerando que há uma relação bilateral, deve-se analisar o caso com base nas obrigações de quem realiza e de quem recebe o repasse. Isso porque é dever não apenas do Poder Executivo como também do Poder Legislativo realizar o contingenciamento das despesas, mediante a promoção dos ajustes necessários, se verificado que, ao final de um bimestre, a receita arrecadada não poderá comportar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas (art. 9º, Lei Complementar 101/2000).

Importante frisar que, por ser uma relação bilateral entre Poderes independentes, essa readequação não pode ser uma obrigação unilateral, sob pena de ofensa à autonomia do Poder Legislativo e ao princípio da separação dos poderes⁽¹¹⁾. Assim, os ajustes necessários poderão ser realizados por meio de critérios e forma de limitação de empenho previstos na LDO, alteração da LOA, acordo bilateral ou judicialmente.

Sobreleva notar que uma das possíveis formas de readequação se dá por meio de devolução de numerário pela Câmara Municipal ao Poder Executivo, fato esse que pode impactar na análise das prestações de contas do prefeito.

Nesse ponto, chamo atenção para as informações constantes do SICOM, relativas ao repasse do Poder Executivo ao Poder Legislativo. Muitas vezes o jurisdicionado informa, no campo próprio do formulário do SICOM, valores relativos a devoluções feitas pelo Poder Legislativo, todavia sem especificar a natureza dessas devoluções, uma vez que o sistema não está preparado para receber esse tipo de informação.

Por outro lado, embora não seja possível, pelos dados constantes do sistema, aferir a natureza dessas devoluções, em muitos casos é possível verificar que elas ocorrem em diversos momentos ao longo de todo o exercício financeiro, e não de uma única vez ao final do exercício.

Dessa forma, considerando que a interpretação literal do art. 29-A da CF/1988 e a análise simplista do repasse poderia ocasionar, não apenas graves repercussões negativas na vida pública e política do gestor que tem as contas rejeitadas, mas, sobretudo, poderia levar à configuração de crime de responsabilidade, entendo temerária a análise do repasse apenas sob a ótica da conduta do chefe do Poder Executivo sem investigar como se deram as devoluções e, a depender do caso, decotar do valor total repassado o valor devolvido, considerando, para fins de emissão do parecer prévio, o valor líquido repassado.

Oportuno dizer que, por uma interpretação sistêmica e teleológica das normas em questão, bem como considerando a jurisprudência do Tribunal que, inclusive, aplica o princípio da insignificância no exame do repasse, me parece contraditório emitir parecer prévio pela aprovação das contas quando verificado o repasse a maior, porém insignificante, e, por outro

Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

¹⁰ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre: [...] b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

¹¹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

lado, emitir parecer prévio pela rejeição das contas quando, pelo exame superficial, verifica-se um repasse a maior, embora o repasse líquido (valor do repasse subtraídas as devoluções) se mostre dentro do limite. A contradição está justamente no fato de, no primeiro caso, ter havido efetivamente uma lesividade ao interesse público, embora inexpressiva, enquanto, no segundo caso, a possível lesão ao interesse público não ter se materializado diante da devolução.

Nesse ponto cumpre destacar que o Tribunal de Contas do Espírito Santo já se manifestou sobre a matéria, entendendo que as devoluções do Poder Legislativo não tem o condão de sanar a irregularidade, mas servem ao propósito de atenuar seus efeitos, “não conduzindo, portanto, à rejeição das Contas”⁽¹²⁾.

No caso dos autos, por meio da LOA, foi fixado o valor de R\$ 20.900.000,00 para repasse à Câmara Municipal (peça 12). Por sua vez, considerando a arrecadação municipal do exercício anterior, no valor de R\$ 417.331.451,14, o órgão técnico esclareceu que o Poder Executivo deveria repassar, no máximo, o valor de R\$ 29.213.201,58 ao Poder Legislativo, o que corresponderia a 7% da base de cálculo.

De fato, analisando os dados enviados, verifica-se que, conquanto não tenha sido observado o valor fixado na LOA, o valor do repasse concedido de R\$ 24.000.000,00 representa **5,75%** da receita base de cálculo, obedecendo, assim, ao limite de 7% estabelecido pelo art. 29-A, I, da Constituição Federal de 1988, o que enseja a aprovação das contas.

Todavia, considerando que o valor do repasse no exercício em análise foi superior ao previsto na LOA, recomenda-se ao Chefe do Poder Executivo que, em exercícios futuros, a fim de evitar eventual imputação de crime de responsabilidade, nos termos do art. 29-A, §2º, da CF/1988, adote medidas junto ao Poder Legislativo para a alteração da Lei Orçamentária, objetivando o equilíbrio das contas públicas.

II.2.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Foi aplicado o percentual de **27,16%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecendo ao mínimo de **25%** exigido no art. 212 da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Instrução Normativa 05/2012.

II.2.3 – Ações e Serviços Públicos de Saúde

Foi aplicado o percentual de **22,54%** da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde, obedecendo ao mínimo de **15%** exigido pelo art. 198, § 2º, III, da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Lei Complementar 141/2012 e na Instrução Normativa 05/2012.

II.2.4 – Despesas com Pessoal por Poder

O Poder Executivo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 da.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3302914

O Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **3,63%** da receita corrente líquida.

¹² Parecer Prévio TC-010/2017, Relator Conselheiro em Substituição Marco Antônio da Silva, sessão do dia 23/03/2017 da Primeira Câmara.

O Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **57,52%** da receita corrente líquida.

II.3 – Relatório de Controle Interno

De acordo com a unidade técnica, o relatório do Controle Interno não foi conclusivo, mas abordou todos os itens exigidos no item 1 do Anexo I a que se refere o art. 2º, *caput* e § 2º, art. 3º, § 6º e art. 4º, *caput*, da Instrução Normativa 04/2017.

Ressalta-se que o parecer completo e conclusivo faz parte do escopo de análise contido na Instrução Normativa 04/2017 e na Ordem de Serviço Conjunta 01/2018.

A jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que este apontamento, por si só, não gera a rejeição das contas, haja vista que até o exercício de 2015 o Controle Interno não compunha o escopo de análise da prestação de contas anual dos municípios, mas os relatórios dos anos seguintes devem ser aprimorados.

Neste sentido, destaca-se decisão proferida nos autos da Prestação de Contas do Executivo Municipal 1012765, na primeira sessão ordinária da Segunda Câmara de 2018:

Assim, considerando tratar-se do primeiro exercício em que se realiza tal verificação e, ainda, que, conforme informado pelo Órgão Técnico, embora o Parecer emitido pelo Controle Interno sobre as contas de 2016 não tenha sido conclusivo, o relatório apresentado abordou todos os itens exigidos por este Tribunal, razão pela qual desconsidero o apontamento.

Neste contexto, tendo em vista que o presente processo é do exercício de 2017, compulsei os autos da prestação de conta dos exercícios de 2018, 2019 e 2020, Processos 1072120, 1091970 e 1104502, e verifiquei que em todos esses exercícios os relatórios do Controle Interno foram conclusivos, opinando pela regularidade das contas, tendo também abordado todos os itens exigidos no item 1 do Anexo I a que se refere o art. 2º, *caput* e § 2º, art. 3º, § 6º e art. 4º, *caput*, da Instrução Normativa 04/2017, motivo pelo qual deixo apresentar recomendação neste item.

II.4 – PNE - Plano Nacional de Educação

No que se refere ao item I do art. 3º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2018, a universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade até o ano de 2016, ação prevista na Meta 1 do PNE, a unidade técnica apurou que o município cumpriu integralmente a meta prevista para o exercício de 2016, atendendo ao disposto na Lei 13.005/2014.

Já no que tange ao item II do art. 3º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2018, referente à oferta em creches para crianças de 0 a 3 anos, ação também prevista na Meta 1 do PNE, a unidade técnica apurou que o município cumpriu, até o exercício de 2017, o percentual de **44,10%** da meta, devendo atingir o mínimo de **50%** até 2024, conforme disposto na Lei 13.005/2014.

Cumpre esclarecer que, compulsando os autos do Processo 1104502, referente à prestação de contas do exercício de 2017, a unidade técnica apurou que o município cumpriu, até o exercício de 2017, o percentual de **47,30%**.

O item III do art. 3º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2018, por sua vez, prevê a análise da observância do piso salarial nacional dos profissionais da educação básica pública, consoante estabelecido na Meta 18 do PNE. Neste ponto, a unidade técnica constatou que o município **não observou** o piso salarial profissional previsto na Lei Federal 11.738/2008, e atualizado para o exercício de 2017, pelos critérios da Portaria MEC de 31/2017, não cumprindo, portanto, o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 1047254 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 13 de 14

Nesse cenário é o caso de se recomendar ao município que continue reavaliando as políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de melhores índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas, de modo que as ações de governo correspondam às demandas da sociedade.

III – CONCLUSÃO

Em virtude do exposto, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente com fulcro na Instrução Normativa 04/2017, proponho a emissão do parecer prévio pela **aprovação das contas** do senhor Vitor Penido de Barros, Chefe do Poder Executivo do Município de **Nova Lima**, no exercício de **2017**, nos termos do art. 45, I, da Lei Orgânica e do art. 240, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas.

Importante destacar que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio pela sua aprovação, não obsta a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista as competências das Cortes de Contas.

Recomenda-se à Administração Municipal que aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários pela utilização de altos percentuais de suplementação.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual ou o projeto de lei de alteração da LOA, não autorize previamente a suplementação de dotações em percentuais superiores a 30%.

Recomenda-se à unidade técnica que inclua o município na matriz de risco do Tribunal, de forma a subsidiar os trabalhos de fiscalização, quando da realização de inspeção *in loco* no município, tendo em vista a constatação de que Poder Legislativo empenhou despesas que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados.

Recomenda-se ao Chefe do Poder Executivo que, em exercícios futuros, a fim de evitar eventual imputação de crime de responsabilidade, nos termos do art. 29-A, §2º, da CF/1988, adote medidas junto ao Poder Legislativo para a adequação da Lei Orçamentária, objetivando o equilíbrio das contas públicas.

Recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento das metas do PNE, inclusive realizando busca ativa de crianças e adolescentes em situação de evasão escolar, e continue reavaliando as políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de bons índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

Recomenda-se ainda ao Controle Interno o efetivo acompanhamento da gestão do chefe do Executivo, Documentado assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3302914 entárias e na execução dos programas do município, sob pena de responsabilização sancionatória, conforme determinado no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se que as presentes recomendações não impedem que a constatação de conduta reiterada nos próximos exercícios venha a influenciar a conclusão dos pareceres prévios a serem emitidos.

Recomenda-se que a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2017 seja mantida de forma segura e organizada, para caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização.

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

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Também acolho a proposta de voto do Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

* * * * *

dds

