

Processo: 1072385
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Tapira
Exercício: 2018
Responsável: Liliane Machado Costa Venâncio
Procuradores: Amanda Correa Fernandes - OAB/MG 167317, Flávio Roberto Silva - OAB/MG 118780, Maria Hilda Andrade Junqueira Leão Carneiro - OAB/MG 167805, Pedro Felipe Naves Marques Calixto - OAB/MG 136471, Rafael Tavares da Silva - OAB/MG 105317, Rauã Moura Melo Silva - OAB/MG 180663, Rodrigo Ribeiro Pereira - OAB/MG 083032, Sérgio Luiz Gonçalves Sandin - OAB/MG 126398
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 8/7/2025

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ABERTURA E CRÉDITOS SEM LEI AUTORIZATIVA. ABERTURA DE CRÉDITOS SEM RECURSOS FINANCEIROS. EXECUÇÃO DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. A apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo Prefeito no período.
2. A teor do art. 42 da Lei n.4.320/1964, a abertura de créditos sem lei autorizativa é irregular.
3. Nos termos do art. 43 da Lei n.4.320/1964, a abertura de créditos adicionais sem a existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa é irregular, devendo o gestor adotar os meios indispensáveis para o controle das suplementações efetuadas, abstendo-se de proceder à abertura de créditos suplementares e especiais sem assegurar-se da existência de recursos disponíveis.
4. A Lei de Orçamento é elaborada e autorizada para o período compreendido nos limites do exercício financeiro, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade (arts. 2º e 34 da Lei n.4.320/1964)

PARECER PRÉVIO

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas anuais de responsabilidade da Sra. Liliane Machado Costa Venâncio, prefeita do município de Tapira, do exercício de 2018, nos termos do art. 45, III, da Lei Complementar n. 102/2008, ante a constatação de que os créditos suplementares abertos sem lei autorizativa (R\$1.135.912,28) e os créditos adicionais abertos e empenhados sem recursos disponíveis, no valor de

R\$5.963.755,02 (por excesso de arrecadação) e R\$1.083.915,22 (por superávit financeiro), representaram 2,37%, 12,47% e 2,27%, respectivamente, da despesa empenhada no exercício (R\$47.828.377,35), com grave infração ao disposto nos arts. 42 e 43 da Lei n.4.320/1964 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar Nacional n.101/2000;

II) recomendar ao atual Chefe do Executivo que:

- a)** observe o parecer emitido em resposta à Consulta n.932477, em que se estabelecem as exceções para abertura de créditos adicionais com utilização de fontes distintas;
- b)** a movimentação dos recursos correspondentes à MDE seja efetuada em conta corrente bancária específica e que as despesas a serem computadas (25%) sejam empenhadas e pagas utilizando-se as fontes de recursos 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000 e 1.718.000/2.718.000 fazendo-se constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001, conforme Comunicado Sicom n.16/2022;
- c)** a movimentação dos recursos correspondentes às ASPS seja efetuada em conta corrente bancária específica, devendo as despesas afetas (15%) serem empenhadas e pagas utilizando-se somente as fontes de recursos 1.500.000/2.500.000 e 1.502.000/2.502.000, fazendo-se constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002, nos termos do Comunicado Sicom n.16/2022;
- d)** aprimore o controle das suplementações efetuadas, abstendo-se de proceder à abertura de créditos adicionais sem assegurar-se da existência de recursos suficientes, consoante o disposto no art. 167, V, da Constituição da República e art. 43 da Lei n.4.320/1964;
- e)** assegure que a abertura de créditos suplementares e especiais seja precedida de lei autorizativa;
- f)** promova o pleno cumprimento dos objetivos consignados no Plano Nacional de Educação – PNE, Lei n.13.005/2014, notadamente as Metas 1-A e 18;
- g)** diligencie para que as despesas relacionadas aos serviços médicos plantonistas especializados, aos profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família, bem como as despesas oriundas de contrato de terceirização, empregadas em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, inclusive os contratados via pessoa jurídica, sejam contabilizadas com base nas orientações gerais quanto aos contratos de terceirização, e computadas na despesa total com pessoal para aferição dos respectivo limite legal, a teor do art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.101/2000 c/c o art. 37, II e IX, da Constituição da República, e o parecer exarado em resposta à Consulta n.1127045;
- h)** aprimore o planejamento municipal a fim de mitigar a suplementação excessiva de dotações orçamentárias, prática que desafia o princípio do planejamento orçamentário;
- i)** oriente o responsável pelo controle interno da importância de observar a legislação de regência na elaboração do relatório de sua responsabilidade; e
- j)** diligencie pela compatibilização das práticas administrativas e contábeis do ente às exigências legais correspondentes;

- III) recomendar ao atual titular do Controle Interno que observe a legislação de regência por ocasião da elaboração do relatório anual conclusivo sobre as contas, abordando integralmente os tópicos elencados na referida norma de regência, em especial da Instrução Normativa TC n.04/2017;
- IV) recomendar ao Chefe do Poder Legislativo que evite a inclusão de autorizações exageradas na LOA, prática que desafia o princípio do planejamento orçamentário;
- V) determinar ao Chefe do Executivo que mantenha organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e ou auditoria e, aos responsáveis pelo controle interno, que comuniquem a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária;
- VI) determinar que, observados os procedimentos insertos no art. 85 do Regimento Interno, bem como as anotações e cautelas de praxe, seja arquivado o processo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 08 de julho de 2025.



NOTA DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 8/7/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual da Prefeita Liliane Machado Costa Venâncio, do Município de Tapira, relativa ao exercício financeiro de 2018.

O órgão técnico realizou o exame das contas e constatou impropriedades, conforme “Relatório de Conclusão PCA” (peça n.15), que ensejaram a citação da responsável (peça n.21).

Embora devidamente citada, a responsável não se manifestou, conforme certidão peça n.27.

O presidente da Câmara Municipal encaminhou petição solicitando autorização para o reenvio dos módulos AM e Legislação de Caráter Financeiro (peças n.23 e 28), tendo a Coordenadoria para o Desenvolvimento do Sicom se manifestado pelo deferimento, tendo em vista a substituição pretendida não impactar a análise realizada pela Coordenadoria de Análise de Contas de Governos Municipais – CACGM (peça n.ºs 22 e 29).

O Chefe do Poder Legislativo, em despacho do relator, foi devidamente comunicado do deferimento de seu pleito (peças n.ºs 24 e 30).

Posteriormente, a Prefeita Municipal requereu o reenvio de dados referentes ao módulo Acompanhamento Mensal de todos os meses dos exercícios de 2018, 2019 e de janeiro a junho de 2020 (peça n.32).

A Coordenadoria do Sicom considerou intempestiva a solicitação, nos termos do art. 4º da INTC n.04/2017, e destacou, caso a substituição fosse autorizada, que a requerente deveria ser oficiada a apresentar novamente a peça de defesa com justificativa das retificações pretendidas (peça n.33).

O relator deferiu a substituição de dados à luz do princípio da verdade material (peça n.34).

As manifestações de defesa foram encaminhadas pela responsável e acostadas às peças n.ºs 36, 38 e 40.

A unidade técnica procedeu à análise dos argumentos e documentos apresentados pela defendente e detectou inconsistências, razão pela qual reiterou os apontamentos (peça n.51).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por intermédio do Procurador Marcílio Barenco, manifestou-se pela rejeição das contas e assinalou as divergências constatadas nos decretos reenviados (peça n.63).

Ante as inconformidades reladas no exame técnico, o relator promoveu nova citação da jurisdicionada (peça n.64).

A defendente encaminhou as petições (peça n.71 e 79) e os documentos anexados às peças n.ºs 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 e 80.

Em nova análise, o órgão técnico concluiu pela rejeição das contas (peça n.85).

O Ministério Público manifestou-se pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com arrimo no art. 45, III, da Lei Complementar n.102/2008 e opinou pela expedição de recomendações, nos termos do relatório técnico (peça n.122).

É, em suma, o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações iniciais

Esta prestação de contas foi examinada consoante o previsto na Resolução TC n.04/2009, disciplinada pela Instrução Normativa TC n.04/2017 e pela Ordem de Serviço Conjunta – OSC n.01/2019, a partir das informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom.

A unidade técnica, após analisar a prestação de contas e a defesa apresentada pelo jurisdicionado, em conformidade com as diretrizes definidas por este Tribunal, sugeriu a sua rejeição, nos termos do inciso III do art. 45, da Lei Complementar n.102 (peça n.85, p. 02).

2. Irregularidades apontadas pelo órgão técnico

2.1. Abertura de créditos sem lei autorizativa

A unidade técnica apontou a abertura de créditos suplementares, no valor de R\$1.135.912,18, sem lei autorizativa, em desacordo com o disposto no art. 42 da Lei n.4.320/1964 (peça n.15, p. 2-3).

De acordo com os dados constantes na prestação de contas, o crédito suplementar, aberto pelo Decreto n.92/2018, foi autorizado pela Lei n.1.281/2018 (peça n.19). No entanto, observou o órgão técnico, a referida lei autorizava o Município de Tapira a receber dação em pagamento, em bens imóveis, com o objetivo de extinguir o crédito tributário, e não se referia à abertura de créditos suplementares.

A responsável, em sua manifestação de defesa, confirmou que a Lei n.1.281/2018 possuía a finalidade de extinguir obrigação tributária, por meio de dação em pagamento em bens imóveis, e não autorizava a abertura de créditos (peça n.71 e anexos peças 70-73). Afirmou que os créditos foram fundamentados em autorização expressa na Lei Orçamentária Anual – LOA n.1.248/2017, detalhou os valores e os decretos de abertura e afirmou que o apontamento foi devidamente esclarecido com o reenvio de dados via Sicom.

A unidade técnica destacou que as análises foram realizadas com as informações e documentos apresentados pela jurisdicionada, na primeira remessa de dados via Sicom.

Na sequência o órgão técnico detalhou a abertura de créditos suplementares no valor de R\$1.135.912,28 (decreto n.92), autorizado pela Lei n.1.281/2018, conforme “Decretos Detalhados por Alterações Orçamentárias”, para o programa de Projetos Habitacionais (n.0056), Natureza da despesa 4.4.90.61.00 – Aquisição de Imóveis, fontes 100, 101 e 102. Relatou que a despesa foi executada e o pagamento efetuado em espécie, conforme demonstrativo de “Movimentação da Dotação Orçamentária/Relação de Empenhos e Movimentação de Empenhos”. Especificou, ainda, que o registro do crédito no Sicom está de acordo com o Decreto n.92 (PDF), enviado em 03/4/19 (peça n.85, p. 05-11).

Prosseguindo, o órgão técnico constatou, após a substituição de dados (nos meses de setembro e outubro de 2020), divergências nos valores que subsidiaram o exame inicial.

Na análise inicial, o total de créditos suplementares abertos havia sido de R\$17.350.547,86, alterado para R\$17.247.222,14; os créditos por fonte de recursos: superávit financeiro (R\$1.124.596,07), excesso de arrecadação (R\$9.722.292,68) e anulação de dotação (R\$6.503.659,11) foram alterados para R\$4.960.648,65 (superávit financeiro), R\$4.101.887,38 (excesso de arrecadação) e R\$8.184.686,11 (anulação de dotação). Observou-se ainda que, no exame inicial, não foram apresentados decretos de alteração por fonte de recursos e, após a

substituição de dados, foram informados os decretos 123 (R\$4.121.375,00), 141 (R\$1.411.077,15) e 143 (R\$2.711.893,10), totalizando R\$8.244.345,25.

De acordo com a unidade instrutória, ao realizar análise detalhada dos decretos, com base na documentação apresentada pela Administração Municipal, constatou-se o envio de duas versões dos decretos apresentados. Nos decretos n.ºs 46, 62, 76, 83, 92, 95, 98, 103, 117, 120, 121, 129 e 132, todos de 2018, houve divergência nos valores totais e por origem de recurso.

A unidade técnica também observou a inclusão de decretos por alteração de fonte de recursos que não integraram a prestação de contas originalmente apresentada.

À guisa de exemplo, o Decreto n.º 141, de alteração de fonte de recursos, não constava na análise inicial. Em 08/10/2020 o decreto foi apresentado, no valor de R\$1.217.334,00, com data de emissão de 28/12/2018. Já em 14/03/2022, com a mesma numeração, o decreto aparece datado em 20/12/2018 e indica o valor de R\$1.411.077,15.

A unidade técnica ainda observou que os decretos encaminhados por PDF na primeira remessa não estavam assinados, não indicavam a fonte de recursos e apresentavam formatação diferente. Já em 14/3/22, a defendente encaminhou cópias dos decretos devidamente assinados, com carimbo de certificação de publicação no átrio da Prefeitura. As datas de edição dos decretos coincidem com a dos documentos enviados em abril/2019.

O órgão técnico destacou, fundamentado no princípio orçamentário da anualidade, que os créditos ordinários ou adicionais abertos em determinado exercício financeiro, por via de regra, possuem vigência restrita ao ano civil, não podendo ser retificados em exercícios posteriores.

Concluiu sua análise afirmando não poder acolher os novos documentos apresentados e reiterou a irregularidade pela abertura de créditos suplementares no valor de R\$1.135/912,28 sem lei autorizativa, em afronta ao disposto no art. 42 da Lei n.º 4.320/1964.

Ressalto, fundamentado no princípio da anualidade ou periodicidade aplicável a administração pública, que o orçamento é elaborado e autorizado para o período compreendido nos limites do exercício financeiro (arts. 2º e 34º da Lei n.º 4.320/1964), não sendo lícitas alterações, em exercícios posteriores, que afetem a execução orçamentária e financeira já realizada, “salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários” (art. 45º da Lei n.º 4.320/1964).

Assim, em consonância com o detalhado exame técnico, concluiu que permanece a irregularidade pela abertura de créditos suplementares (R\$1.135.912,28) sem lei autorizativa, em desacordo com o disposto no art. 42 da Lei n.º 4.320/1964.

2.2. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis

O órgão técnico apurou a abertura de créditos adicionais, por excesso de arrecadação, sem recursos disponíveis nas seguintes fontes:

Fonte 100 – Recursos Ordinários: abertura de créditos e empenho de despesas sem recursos no montante de R\$3.836.199,77;

Fonte 101 – Recursos de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação: abertura de créditos sem recursos no valor de R\$1.866.570,52 e empenho de despesas sem recursos no montante de R\$1.743.699,91;

Fonte 102 – Recursos de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde: abertura de créditos sem recursos no valor de R\$578.941,74 e empenho de despesas sem recursos no montante de R\$333.063,31; e

Fonte 148/149/150/151/152 – Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde: créditos abertos sem recursos no valor de R\$172.732,36 e empenho de despesas sem recursos no montante de R\$50.792,03.

Assim, os créditos abertos sem recursos somaram R\$6.454.444,39 e as despesas empenhadas sem recursos R\$5.963.755,02, valor considerado irregular ante o disposto no art. 43 da Lei n.4.320/1964 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.101/2000 (peça n.15, p. 5-6).

A defendente atribuiu as divergências apontadas pelo órgão técnico às falhas ocorridas no primeiro envio de dados via Sicom. Sustentou que, com o reenvio dos Módulos Decretos de Caráter Financeiro de 2018 (de janeiro a dezembro) e do Acompanhamento Mensal de 2018 de janeiro a dezembro, as divergências teriam sido regularizadas. Reiterou que as informações prestadas estariam em conformidade com os documentos físicos (peça n.71, anexos peças 70 e 73).

A unidade técnica, ao analisar a defesa apresentada pela jurisdicionada, destacou que a substituição de dados no Sicom, ocorrida em 14/3/2022, alterou o total dos créditos abertos pelos Decretos n.ºs 22, 29, 38, 46, 62, 76, 83, 92, 95, 97, 103, 106, 117, 120 e 129, incluiu o decreto n.21 e modificou o valor dos créditos por fonte de recursos (peça n.85, p. 14-18).

Apontou que, conforme Quadro Comparativo dos Créditos Abertos por Fontes, no exame inicial, os créditos abertos por excesso de arrecadação totalizavam R\$9.956.279,22, sendo R\$6.454.444,39 sem recursos disponíveis. A despesa atualizada estava registrada em R\$47.155.429,24, a despesa empenhada em R\$46.191.517,29 e a despesa empenhada sem recursos em R\$5.963.755,02.

Após a substituição de dados no Sicom, o total de créditos abertos por excesso e arrecadação alcançou R\$4.351.887,38, e o dos créditos abertos sem recursos para R\$323.839,91. Já a despesa atualizada totalizou R\$45.654.468,19, a despesa empenhada R\$45.654.468,19 e a despesa empenhada sem recursos somou R\$323.839,91.

O órgão técnico afirmou que as alterações orçamentárias foram realizadas pelo Município após a abertura de vista à gestora. Constatou-se a apresentação de decretos com números e datas idênticos aos anteriores, porém com valores divergentes daqueles que subsidiaram o exame inicial, além de diferenças na formatação.

Ante essas alterações, a unidade técnica destacou o precedente, fixado no Processo n.1.054.238, no sentido de que, em respeito ao princípio da oportunidade e da anualidade, é ilícito alterar decretos que já geraram seus efeitos.

Sendo assim, os novos decretos apresentados não surtiriam qualquer efeito sobre a execução orçamentária.

Concluiu o órgão técnico, em obediência aos princípios da unidade, universalidade e anualidade, e nos termos do art. 43 da Lei n.4.320/1964, pela manutenção da irregularidade ante a abertura de créditos por excesso de arrecadação (R\$6.454.444,39) e o empenho de despesas (R\$5.963.755,02) sem recursos disponíveis.

Inicialmente, em respeito aos princípios da oportunidade e da anualidade, friso não ser possível alterar decreto que já esgotou seus efeitos, sob pena de se comprometer a fidedignidade da execução orçamentária e dos correspondentes registros contábeis.

Ressalto ainda a impossibilidade de decretos posteriores alterarem os efeitos que a abertura de créditos adicionais e o empenho de despesas produziram na execução orçamentária e financeira no exercício em que foram efetivamente realizados.

Assim, em consonância com o exame técnico, acolho o apontamento de irregularidade decorrente da abertura de créditos sem recursos disponíveis (R\$6.454.444,39) e empenho de despesas em recursos disponíveis (R\$5.963.755,02), grave infração ao disposto no art. 43 da Lei n.4.320/1964 e no parágrafo único do art. 8º da Lei n.101/2000.

A unidade técnica constatou também a abertura de créditos suplementares e ou especiais por superávit financeiro, sem recursos disponíveis, nas seguintes fontes:

Fonte 01 – Receitas de Impostos e Transferências de Impostos Vinculados à Educação, abertura de créditos e empenho de despesas sem recursos disponíveis no valor de R\$218.692,11: e

Fonte 02 – Receitas de Impostos e Transferências de Impostos Vinculados à Saúde, abertura de créditos sem recursos disponíveis no valor de R\$868.507,46 e empenho de despesas sem recursos disponíveis no valor de R\$865.223,11.

De modo que se apuraram R\$1.087.199,57 de créditos abertos, por superávit financeiro, sem recursos disponíveis, e o empenho de despesas sem recursos disponíveis no montante de R\$1.083.915,22, ao arrepio do disposto no art. 43 da Lei n.4.320/1964 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.101/2000 (peça n.15, p. 07-08).

A jurisdição reafirmou que as irregularidades resultaram do incorreto envio de dados via Sicom. Atribuiu os apontamentos técnicos a erros materiais na geração dos arquivos, em razão de mudanças no *software*. Afirmou que o valor correto dos créditos adicionais abertos por superávit financeiro seria R\$4.960.648,05 (decretos n.98, 117, 121, 129 e 132/2018). Ressaltou ainda que a apuração do superávit financeiro, pelo órgão técnico, foi equivocada, por considerar o balanço consolidado, e não por entidades (peça n.71 e anexos peças 70-73).

Inicialmente, a unidade técnica verificou que a substituição de dados no Sicom, em 14/3/22, alterou o valor dos créditos abertos pelos decretos n.ºs 98, 121 e 132, promoveu a inclusão dos decretos n.ºs 117 e 129 e modificou o valor por fonte de recursos. Verificou ainda alteração no valor dos decretos abertos por superávit financeiro. No exame inicial, apurou-se o valor de R\$1.124.596,07, sendo R\$1.087.199,57 sem recursos disponíveis. Após a substituição de dados, os créditos adicionais por superávit financeiro totalizaram R\$4.960.648,65, os créditos abertos sem recursos somaram R\$1.793.801,92 e as despesas empenhadas sem recursos R\$27.303,00 (peça n.85, p. 19-23).

O órgão técnico, tendo em vista alterações significativas na prestação de contas promovidas em exercício posterior, em seu novo exame, não acolheu a substituição de dados em razão de ausência de confiabilidade. Assim, ratificou o apontamento de abertura de créditos adicionais, por superávit financeiro, sem recursos disponíveis, no valor de R\$1.087.199,57 e o empenho de despesas sem recursos disponíveis no montante de R\$1.083.915,22, em afronta ao disposto no art. 43 da Lei n.4.320/1964 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Reitere-se a ilicitude de alterar decretos em exercícios posteriores, haja vista que os efeitos da execução orçamentária e financeira já se esgotaram.

Isso posto, concluo, em consonância com a unidade técnica, pela irregularidade na abertura de créditos sem recursos disponíveis (R\$1.087.199,57) por superávit financeiro, com o empenho de despesas sem recursos disponíveis (R\$1.083.915,22), em desacordo com o art. 43 da Lei n.3.320/1964 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. Outros apontamentos

3.1. Créditos Orçamentários, Adicionais e Execução Orçamentária

Na Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei n.1.248/2017 – peça n.9), foram estimadas receitas e fixadas despesas em R\$38.000.000,00, prevendo-se autorização para suplementação das dotações orçamentárias em 30% do orçamento aprovado. Posteriormente, mediante Lei de Autorização Orçamentária – LAO n.1.305/2018 (peça n.5) o limite para abertura de créditos passou a ser de 50% (peça n.15, p. 2).

O órgão técnico destacou a autorização para abertura de créditos em percentual fixado superior a 30% do orçamento aprovado sugerindo a expedição de recomendação ao Chefe do Executivo para adoção de medidas que aprimorem o planejamento municipal, e ao Poder Legislativo para evitar a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, que possam distorcer o orçamento (peça n.15, p. 3).

É cediço que as alterações orçamentárias têm sua matriz na Constituição da República (§ 8º do art. 165, e inciso V, VI e VII, do art. 167) e na Lei de Direito Financeiro n.4.320/1964 (inciso I do art. 7º e arts. 42 e 43) e, como peça de planejamento governamental, o orçamento não é estático, mas modificável, de acordo com as necessidades conjunturais que vão ao encontro do interesse público. Logo, para proceder a ajustes setoriais necessários principalmente em relação às despesas não contingenciáveis, o gestor está autorizado constitucionalmente a promover modificações com inclusão e exclusão de programações orçamentárias.

Não se pode olvidar, entretanto, que a autorização para suplementação orçamentária em percentual elevado é preocupante, pois, mediante novas leis autorizativas, pode haver modificação substancial na lei de meios, prática que desafia o princípio do planejamento orçamentário.

Assim, em que pese o ordenamento jurídico atual não estabelecer expressamente limitação à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, acorde com a manifestação da unidade técnica, recomendo ao Chefe do Executivo que adote medidas visando ao aprimoramento do planejamento municipal, bem como ao Poder Legislativo que evite a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, observando-se o prejulgamento de tese fixado na Consulta n.1.100.006, que estabeleceu como referência, para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, o percentual de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento.

No exercício em exame não foram abertos créditos especiais não autorizados por lei, em observância do disposto no art. 42 da Lei n.4.320/1964 (peça n.15, p. 4)

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

Observou-se, no entanto, que o Poder Legislativo ultrapassou o limite dos créditos autorizados, no valor de R\$674.553,48 (peça n.08), irregularidade passível de apuração em ação de controle própria (peça n.15, p. 09).

Lado outro, apontou-se a edição de decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis (peça n.07), contrariando-se as diretrizes consignadas no prejulgamento de tese, com caráter normativo, fixado por este Tribunal de Contas nos autos da Consulta n.932.477, respondida na sessão plenária de 19/11/2014, que versa sobre as exceções para abertura de créditos adicionais com utilização de fontes distintas (peça n.15, p. 9).

Diante disso, acorde com a sugestão do órgão técnico, recomendo ao atual Prefeito que observe o parecer emitido em resposta à aludida Consulta n.932.477, notadamente quanto às exceções para abertura de créditos adicionais com utilização de fontes distintas, compatibilizando-se as práticas contábeis e administrativas do ente às exigências legais aplicáveis.

3.2. Repasse ao Poder Legislativo

Apurou-se o repasse à Câmara Municipal correspondente a 6,88% da receita base de cálculo, cumprindo-se o limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição da República (peça n.15, p. 10).

Registra-se, por oportuno, que eventuais devoluções de numerário do Legislativo para o Executivo somente serão consideradas no cálculo para aferição do cumprimento do referido comando constitucional quando comprovada a natureza do ressarcimento.

3.3. Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Foi apurada a aplicação de 38,55% da receita resultante de impostos (R\$33.557.948,91), compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição da República (peça n.15, p. 13-14).

Pontuou-se, ademais, que:

- a) as despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE realizadas por meio das contas bancárias n.ºs 125-0, 147-1 e 21-1 foram computadas como aplicação na MDE, por serem representativas de recursos pertinentes à receita base de cálculo e ou por terem delas recebido transferências (peça n.15, p. 14);
- b) na apuração do índice constitucional relativo ao ensino, foram consideradas as despesas inscritas em restos a pagar dos exercícios anteriores sem disponibilidade financeira, pagos no exercício financeiro de 2018, no montante de R\$51.061,71 (peça n.10), nos termos da Ordem de Serviço Conjunta n.01/2018, os quais não haviam sido computados no exercício de 2017, por falta de disponibilidade de caixa (peça n.15, p. 13-14); e
- c) foram impugnadas despesas no valor de R\$37.602, 85, sendo R\$17.891,49 referente a gastos como merenda escolar, conforme empenhos n.ºs 702, 889,890 e 1356; e R\$19.711,36, por meio dos empenhos n.ºs 180, 181, 187, 199, 260 e 263, por se referirem a gastos de exercícios anteriores (peça n.15, p. 14). A relação de glosa encontra-se na peça n.02.

Acorde com a manifestação do órgão técnico, recomendo ao atual Prefeito que a movimentação dos recursos correspondentes à MDE seja efetuada em conta corrente bancária específica e que as despesas a serem computadas na MDE (25%) sejam empenhadas e pagas utilizando-se as fontes de recursos 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000 e 1.718.000/2.718.000, devendo constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001, nos termos do Comunicado Sicom n.16/2022.

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

Constatou-se a aplicação de 22,79% da receita base de cálculo (R\$33.557.948,91) nas Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, em consonância com o estabelecido no art. 198, § 2º, III, da Constituição da República e com os ditames da Lei Complementar n.141/2012 (peça n.15, p. 20-21).

Além disso, salientou-se que:

- a) as despesas com as Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS realizadas por meio das contas bancárias n.ºs: 146-3 e 45934-8 foram computadas como aplicação na ASPS, por serem contas representativas de recursos pertinentes à receita base de cálculo e ou por terem delas recebido transferências (peça n.15, p. 21);
- b) na apuração do índice constitucional relativo à saúde, foram consideradas as despesas inscritas em restos a pagar dos exercícios anteriores sem disponibilidade financeira, pagos no exercício financeiro de 2018, no montante de R\$118.202,64 (peça n.11), nos termos da Ordem de Serviço Conjunta n.01/2018, não computados no exercício de 2017 por falta de disponibilidade de caixa (peça n.15, p. 20-21); e
- c) ainda no tocante às ações e serviços públicos de saúde, não há valor residual a ser aplicado referente ao exercício anterior (peça n.15, p. 22).

Consoante diretrizes insertas no Comunicado Sicom n.16/2022, recomendo ao Prefeito que oriente o setor responsável no sentido de que a movimentação dos recursos correspondentes às ASPS seja efetuada em conta corrente bancária específica, devendo as despesas afetas às ASPS (15%) serem empenhadas e pagas utilizando-se somente as fontes de recursos 1.500.000/2.500.000 e 1.502.000/2.502.000, fazendo-se constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002.

3.5. Despesas com Pessoal

O percentual total de despesas com pessoal do Município foi de 52,80% das receitas de referência, sendo 48,23% no âmbito do Poder Executivo e 4,57% do Poder Legislativo, havendo sido observados, portanto, os limites consignados na Lei Complementar n.101/2000 (peça n.15 p. 27-29).

Nos termos da Ordem de Serviço Conjunta n.01/2019, a unidade instrutória apresentou cálculo adicional, com acréscimo à Receita Corrente Líquida – RCL de valor proveniente do Fundeb (R\$1.011.132,56) e do ICMS (R\$1.684.692,35), totalizando R\$2.695.824,91 devidos pelo Estado ao município, no exercício de 2018, mas não transferidos, e deduziu o valor de R\$77.683,14, advindo de transferências e emendas. Após tais ajustes, a RCL ajustada somou R\$42.356.090,30, resultando nos percentuais de aplicação de 49,44% pelo município, sendo 45,16% pelo Poder Executivo e 4,28% pelo Poder Legislativo, confirmando-se, portanto, a regularidade quanto ao gasto de pessoal.

Recomendo ao atual Prefeito diligenciar para que as despesas relacionadas aos serviços médicos plantonistas especializados, aos profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família, bem como as despesas oriundas de contrato de terceirização, empregadas em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, inclusive os contratados via pessoa jurídica, sejam contabilizadas com base nas orientações gerais quanto aos contratos de terceirização, e computadas na despesa total com pessoal para aferição dos respectivo limite legal, a teor do art. 18, § 1ª, da Lei Complementar n.101/2000 c/c o art. 37, II e IX, da Constituição da República, e o parecer exarado em resposta à Consulta n.1127045.

3.6. Controle interno

O relatório de controle interno apresentado é conclusivo (pela regularidade das contas), porém abordou apenas parcialmente os itens especificados no item 01 do Anexo 01, a que se referem

o art. 2º, *caput* e § 2º, art. 3º, § 6º, e art. 4º da Instrução Normativa TCEMG n.04/2017 (peça n.º15, p. 30).

Recomendo, em consonância com a unidade técnica, que os responsáveis pelo controle interno, observem a legislação de regência por ocasião da elaboração do relatório conclusivo, abordando integralmente os tópicos elencados na referida norma de regência.

3.7. Metas do Plano Nacional de Educação – PNE

O órgão técnico apontou que o município não cumpriu integralmente a Meta 1-A, prevista na Lei n.13.005/2014, na qual se prescreve a universalização, até o ano de 2016, da educação infantil na pré-escola para crianças de quatro a cinco anos de idade, tendo alcançado até o exercício de 2018 o percentual 89,32%. Acrescentou que a municipalidade, até o exercício em exame, havia alcançado o percentual de 59,19% da Meta 01-B, referente à oferta de vagas em creches para crianças de zero a três anos, cumprindo integralmente a meta prevista de 50%, consoante preceituado na referida lei (peça n.15, p. 31-35).

Quando, à Meta 18, registrou que o município não observou o piso salarial profissional nacional previsto no art. 5º da Lei n.11.738/2008, e atualizado pelo MEC, conforme Portaria de n.06/2018, propondo a expedição de recomendação ao gestor para que observe o cumprimento da aludida meta, conforme preconizado na Lei n.13.005/2014.

Salienta-se, por oportuno, que a OSC n.01/2019 não elencou a análise das metas do PNE no escopo para fins de emissão de parecer prévio em 2018. No entanto, recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que envide esforços visando ao cumprimento das metas e objetivos previstos no PNE.

4. Considerações finais

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

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

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando que os créditos suplementares abertos sem lei autorizativa (R\$1.135.912,28) e os créditos adicionais abertos e empenhados sem recursos disponíveis, no valor de R\$5.963.755,02 (por excesso de arrecadação) e R\$1.083.915,22 (por superávit financeiro), representaram 2,37%, 12,47% e 2,27% da despesa empenhada no exercício (R\$47.828.377,35), voto por emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de responsabilidade da Prefeita de Tapira no exercício de 2018, Liliane Machado Costa Venâncio, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar n.102/2008, uma vez configurada grave infração ao disposto nos arts. 42 e 43 da Lei n.4.320/1964 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar Nacional n.101/2000

No mais, caberá ao atual Chefe do Executivo manter organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e

ou auditoria e, aos responsáveis pelo controle interno, comunicar a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária.

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

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo com o voto do Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

dds

