

Processo: 1120527
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Guiricema
Exercício: 2021
Responsável: José Oscar Ferraz
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 6/6/2023

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

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

PARECER PRÉVIO

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas de responsabilidade do Prefeito José Oscar Ferraz, do Município de Guiricema, relativas ao exercício de 2021, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Complementar n.102/2008, tendo em vista que os itens examinados nos autos obedeceram à legislação de regência;
- II) recomendar ao gestor que:
 - a) alerte o setor competente para a observância do parecer externado na Consulta n.932.477, respondida na sessão plenária de 19/11/2014, versando sobre as exceções para a abertura de créditos adicionais com utilização de fontes distintas;
 - b) oriente o setor responsável a fim de que as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados e a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família sejam classificadas nas naturezas 3.3.xx.34.xx (elemento de despesa 34-Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) ou 3.3.xx.04.xx (elemento de despesa 04-Contratação por Tempo Determinado - necessidade temporária de excepcional interesse público), as quais devem ser computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, com fundamento nas Consultas TCEMG n. 838.498 e 898.330 e no art. 18, § 1º da Lei Complementar n.101/2000 c/c art. 37, incisos II e IX, da Constituição da República;
 - c) oriente o setor responsável a fim de que as despesas relativas a contratos firmados para execução indireta de serviços relacionados à atividade finalística do município, nos quais se faça possível a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado, devem ser classificadas na natureza 3.3.xx.34.xx (Outras

Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) e, conseqüentemente, computadas em gastos com pessoal para fins de apuração do limite legal, com fundamento no parecer emitido em resposta à Consulta TCEMG n.1.114.524, que produzirá efeitos a partir de 1º/1/2024, e no art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.101/2000 c/c o art. 37, II e IX, da Constituição da República;

- d) envide esforços para o cumprimento do objetivo estabelecido na Lei n.13.005/2014 para a Meta 01-A, cujo prazo expirou-se em 2016, para a meta 01-B do PNE, com prazo a expirar no exercício de 2024, bem como a observância do piso salarial dos profissionais do ensino fundamental e a remessa tempestiva dos dados necessários à sua análise;
- III) determinar ao Prefeito que mantenha organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e ou auditoria e, aos responsáveis pelo controle interno, que comuniquem a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária; e
- IV) determinar, por fim, que observados os procedimentos insertos no art. 239 do Regimento Interno, bem como as anotações e cautelas de praxe, seja arquivado o processo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

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

Plenário Governador Milton Campos, 6 de junho de 2023.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente

HAMILTON COELHO

Relator

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 6/6/2023**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade do Prefeito José Oscar Ferraz, do Município de Guiricema, relativa ao exercício de 2021.

O órgão técnico realizou o exame das contas e não constatou impropriedades, conforme “Relatório de Conclusão” (peça n.9).

O Ministério Público junto ao Tribunal assinalou que ante “o regular curso da marcha processual”, nada teria a acrescentar à análise técnica realizada (peça n.13).

É 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 n.04/2017 e pela Ordem de Serviço Conjunta - OSC n.01, de 17/1/2022, com as alterações constantes da OSC n.02, de 15/2/2022, a partir das informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

2. Apontamentos do órgão técnico

A unidade técnica, após analisar a prestação de contas em conformidade com as diretrizes definidas por este Tribunal, sugeriu a aprovação das contas, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n.102/2008 (peça n.9, p. 38). Ademais, extrai-se do Relatório de Conclusão PCA que:

a) na Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei n.779/2020), foi estimada receita e fixada despesa no valor de R\$25.065.796,80 (peça n.6) e autorizada a suplementação de 30% desse valor por meio de anulação de dotações bem como permitida a utilização do superávit financeiro e do excesso de arrecadação para os mesmos fins, e, mediante a edição da Lei n.823/2021 (peça n.8), tal percentual foi alterado para 35% (peça n.9, p. 9).

Convém ressaltar que o valor informado para a estimativa da receita e fixação da despesa no art. 1º da LOA foi de R\$22.092.801,80, sem correspondência com aquele constante nos quadros de detalhamento do orçamento que compõem a referida lei (R\$25.065.796,80). No entanto, o valor indicado nos quadros coincide com o informado nos demonstrativos orçamentários constantes no Sicom, alimentados por informações autodeclaradas pelo gestor, razão pela qual o valor de R\$25.065.796,80 foi o considerado na análise.

Em consulta ao Sicom, verifiquei que idêntica inconsistência se verificou na LOA do exercício de 2020, mas não permaneceu nas LOAs dos exercícios de 2022 e 2023, pelo que se conclui que a incoerência material foi devidamente sanada.

b) não foram abertos créditos suplementares e ou especiais sem lei autorizativa, observando-se o disposto no art. 42 da Lei n.4.320/1964 (peça n.9, p. 9 e 10);

c) não foram abertos créditos adicionais, sem recursos disponíveis, em consonância com o disposto no art. 43 da Lei n.4.320/1964 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (peça n.9, p. 11 e 12);

d) não foram empenhadas despesas, pelo Poder Executivo, além dos créditos autorizados, em observância do disposto no art. 59 da Lei n.4.320/1964, no art. 167, II, da Constituição da República e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.101/2000 (peça n.9, p. 13);

e) nos decretos de alterações orçamentárias, foram detectados acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, em afronta ao prejulgamento de tese fixado por este Tribunal nos autos da Consulta n.932.477, respondida na sessão plenária de 19/11/2014, versando sobre as exceções para a abertura de créditos adicionais com utilização de fontes distintas. Assim, sugeriu que se recomende ao gestor a observância do teor do referido parecer, de caráter normativo (peça n.9, p. 13);

f) o relatório de controle interno apresentado é conclusivo e abordou todos os itens especificados no item 01 do Anexo I da Instrução Normativa TC n.04/2017, em cumprimento do disposto no §3º do art. 42 da Lei Orgânica deste Tribunal (peça n.9, p. 33).

Acorde com as ponderações técnicas, recomendo à Administração Municipal diligenciar pela compatibilização das práticas administrativas e contábeis do ente com as exigências legais correspondentes, em especial com o parecer emitido em resposta à Consulta n.932.477.

3. Considerações finais

Verifiquei, a partir do Relatório de Conclusão PCA, o cumprimento dos índices legais e constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (25,05%), às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS (20,19%), aos limites das despesas com pessoal (o percentual total do Município foi de 43,42%, sendo 40,42% no âmbito do Poder Executivo e 3,00% do Poder Legislativo), bem como do estabelecido no art. 29-A da Carta da República acerca do repasse ao Poder Legislativo (5,73%), percentuais a serem considerados para fins de emissão do parecer prévio (peça n.º 9, p. 14, 18, 23 e 29).

No que tange aos pisos constitucionais, o órgão técnico observou que:

a) despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE realizadas por meio das contas bancárias n.ºs 1360-9 e 8504-9, foram computadas como aplicação em ensino, visto tratar-se de contas representativas de recursos pertinentes à receita base de cálculo e ou que tenham delas recebido transferências (peça n.9, p. 18);

b) nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta n.01/2022 c/c o parecer emitido nos autos da Consulta n.932.736, respondida em 11/3/2015 e após a análise técnica concluir que as despesas pagas no exercício em exame não haviam sido anteriormente computadas, foram incluídas despesas inscritas em Restos a Pagar de Exercícios Anteriores como aplicação na MDE, no valor de R\$6.047,04. (peça n.9, p. 18);

c) a movimentação de recursos correspondentes ao ensino deve ser realizada somente nas fontes de receitas 101 e em contas bancárias específicas, identificadas e escrituradas de forma individualizada por fonte (recursos que integram a RBC), conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na INTC n.05/2011, alterada pela INTC n.15/2011, no Comunicado SICOM n.35/2014 e na Consulta TCEMG n.1.088.810, bem como em consonância com o disposto no inciso I do art. 50 da Lei Complementar n.101/2000 e art. 3º da INTC n.02/2021 (peça n.9, p. 18);

d) despesas com as Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS realizadas por meio das contas bancárias n.ºs 6409-2, 8504-9, 112106-1 foram computadas como aplicação em saúde, visto

tratar-se de contas representativas de recursos pertinentes à receita base de cálculo e ou que tenham delas recebido transferências (peça n.9, p. 23);

e) nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta n.01/2022 c/c o parecer emitido nos autos da Consulta n.932.736, respondida em 11/3/2015, e após a análise técnica concluir que as despesas pagas no exercício em exame não haviam sido anteriormente computadas por ausência de disponibilidade de caixa, incluíram-se como aplicação nas ASPS despesas inscritas em Restos a Pagar de Exercícios Anteriores, no valor de R\$72.896,71 (peça n.9, p. 23);

f) a movimentação de recursos pertinentes à saúde deve ser realizada somente na fonte 102 e em contas correntes bancárias específicas, os recursos escriturados e identificados de forma individualizada, por fonte (recursos que integram a RBC), em conformidade com os parâmetros usados pelo SICOM, definidos na INTC n.05/2011, alterada pela INTC n.15/2011, e Comunicado SICOM n.35/2014, bem como com o estabelecido na Consulta n.1.088.810, na Lei n.8.080/1990 e na Lei Complementar n.141/2012, c/c os arts. 2º, §§ 1º e 2º e 8º, da INTC n.19/2008 (peça 9, p. 23);

g) ainda no tocante às ações e serviços públicos de saúde, não há valor residual a ser aplicado referente ao exercício anterior (peça n.9, p. 24);

h) quanto à composição de gastos com pessoal, com fundamento nos pareceres emitidos em resposta às Consultas n.ºs 898.330 e 838.498, deliberadas, respectivamente, nas sessões plenárias de 14/9/2016 e 12/6/2019, as despesas com a remuneração por plantões médicos e de profissionais contratados no âmbito municipal para atuar na Estratégia de Saúde da Família – PSF, independentemente da origem, integram o câmputo das despesas com pessoal, razão pela qual se incluiu o valor de R\$293.857,75 (peça n.5) como despesa com pessoal (peça n.9, p. 29);

i) em atenção ao disposto nos incisos VII e VIII do art. 1º da OSC n.01/2022, a unidade técnica verificou o cumprimento dos limites da dívida consolidada líquida (art. 3º, II, da Resolução n.40/2001, do Senado Federal), das operações de crédito (art. 7º, I, da Resolução n.43/2001, do Senado Federal), bem como do prazo de recondução previsto no art. 31 da LRF, concluindo que o Município obedeceu aos limites percentuais fixados nas referidas resoluções (peça n.9, p. 30-32);

j) a partir do relatório “Demonstrativo das Transferências Financeiras”, peça n.3, verifica-se o registro de devolução de numerário da Câmara Municipal ao Poder Executivo no valor de R\$192.700,00, deduzido do valor do Repasse Concedido utilizado como parâmetro pela unidade técnica para fins de avaliação do cumprimento do disposto no artigo 29-A da Constituição da República. É de se ressaltar, contudo, que a referida regra foi observada com ou sem a dedução do mencionado valor.

As despesas relativas a contratos firmados para a execução indireta de serviços relacionados à atividade finalística do município nos quais se faça possível a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado devem ser classificadas na natureza 3.3.xx.34.xx – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, as quais devem ser computadas em gastos com pessoal para fins de apuração do limite legal, com fundamento no parecer emitido em resposta à Consulta TCEMG n.1.114.524, que produzirá efeitos a partir de 1º/1/2024, e no disposto no art. 37, incisos II e IX, da Constituição da República, c/c o art. 18, § 1º da Lei Complementar n.101/2000, sugerindo, nesse sentido, a expedição de recomendação ao responsável (peça n.34, p. 29).

Merece destaque, por oportuna, a análise relativa ao Plano Nacional de Educação – PNE (metas 01 e 18, da Lei n.13.005/2014), com apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, nos termos da INTC n.01/2016, conforme demonstrativos 10 e 11 (peça n.9, p. 34- 36).

A unidade técnica anotou que o Município não cumpriu integralmente a Meta 01-A (53,40%), em desacordo com as disposições contidas na Lei Nacional 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. Acrescentou que o Município, até o exercício em exame, cumpriu o percentual de 0% (Meta 01-B) no tocante à oferta de vagas em creches para crianças de zero a três anos, devendo atingir 50% até o ano de 2024, consoante preceito da referida Lei n.13.005/2014.

Registrou, ainda, o descumprimento da Meta 18, tendo em vista que o município não observa o piso salarial nacional para os profissionais do ensino fundamental, previsto na Lei n.11.738/2008 e reajustado pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC (o último reajuste no exercício de 2020, de 12,84%), destacando que o percentual utilizado pelo MEC para reajuste do piso nacional é o mesmo utilizado para cálculo do valor anual por aluno, conforme critérios definidos nas Portarias MEC/MF n.ºs 06/2018 e 04/2019.

Impende registrar que, nos termos do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta n.01/2022, o cumprimento das metas 01 e 18 do Plano Nacional de Educação será acompanhado por este Tribunal no exercício em exame, não integrando, porém, os itens a serem considerados na emissão de parecer prévio. Não obstante, recomendo ao jurisdicionado envidar esforços para o cumprimento do objetivo estabelecido na legislação de regência para a Meta 01-A, cujo prazo expirou-se em 2016, para a meta 01-B, com prazo a expirar no exercício de 2024, bem como a observância do piso salarial dos profissionais do ensino fundamental e a remessa tempestiva dos dados necessários à sua análise.

Em que pese o município não ter aberto créditos suplementares sem cobertura legal, observando o disposto no art. 42 da Lei n.4.320/64, o órgão técnico destacou a autorização para abertura de créditos em percentual superior a 30% do orçamento aprovado e sugeriu recomendar ao Chefe do Executivo a adoção de medidas que aprimorem o planejamento municipal, bem como ao Poder Legislativo evitar a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, que podem distorcer o orçamento (peça n.9, p. 9).

Não desconheço que, de fato, a autorização para suplementação orçamentária, consignada na própria Lei Orçamentária Anual, 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. Saliento, todavia, que as alterações orçamentárias têm sua matriz na Constituição da República (§ 8º do art. 165, e incisos V, VI e VII, do art. 167) e na Lei de Direito Financeiro n.4.320/64 (inciso I do art. 7º, e arts. 42 e 43) e, como peça de planejamento governamental, o orçamento não é estático, mas modificável, segundo necessidades conjunturais que vão ao encontro do interesse público. Logo, para proceder a ajustes setoriais necessários, principalmente em relação às despesas não contingenciáveis, os gestores estão constitucionalmente autorizados a promover modificações, com inclusão e exclusão de programações orçamentárias.

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 a conformidade legal dos itens examinados nos autos, manifesto-me, nos termos do art. 45, I, da Lei Complementar n.102/2008, pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de responsabilidade do Prefeito José Oscar Ferraz, do Município de Guiricema, relativas ao exercício de 2021, sem prejuízo das recomendações constantes da fundamentação.

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

Observados os procedimentos insertos no art. 239, regimental, as anotações e cautelas de praxe, recolha-se o processo ao arquivo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

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 SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)
