

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO
MUNICIPAL N. 988012**

Município: Arapuá
Procedência: Prefeitura Municipal de Arapuá
Exercício: 2015
Responsável: Vilson Gontijo de Oliveira
Procuradores: Luciana Queiroz Froes - OAB/MG 136.337, Juliana Queiroz Froes e Robson Figueira Pinto de Almeida
MPTC: Elke Andrade Soares de Moura

RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL. NÃO EXECUÇÃO DA DESPESA. REGULARIDADE. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE. COMPROVAÇÃO DE QUE DESPESAS AFETAS À PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DA SAÚDE E À ADMINISTRAÇÃO DA SAÚDE FORAM CONTABILIZADAS EM FUNÇÃO DIVERSA (PREVIDÊNCIA E ADMINISTRAÇÃO). POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DAS DESPESAS EFETIVAMENTE PAGAS. REGULARIDADE. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO. DESPESAS COM PESSOAL. CUMPRIMENTO. PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. A inexecução de créditos adicionais suplementares abertos sem autorização legal não enseja a rejeição das contas.
2. As despesas comprovadamente inerentes às ações e serviços públicos de saúde, ainda que erroneamente contabilizadas em função diversa, podem ser consideradas para apuração da percentagem mínima de recursos a ser despendida nessa sensível área de atuação estatal.
3. Emite-se parecer prévio pela aprovação das contas, com recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo órgão de controle interno.

PARECER PRÉVIO

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

12ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 10/05/2018

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de **Arapuá**, relativas ao exercício financeiro de **2015**.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 2 a 36, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao gestor, Sr. **Vilson Gontijo de Oliveira**, que se manifestou às fls. 43 a 75, tendo a Unidade Técnica procedido ao exame da defesa às fls. 77 a 90, concluindo pela aplicação do inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 92 a 94-v, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas em análise, sem prejuízo das recomendações sugeridas.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Os autos foram examinados à luz da Instrução Normativa nº 2, de 2015, e da Ordem de Serviço nº 4, de 2016.

Da Execução Orçamentária

Na análise técnica de fl. 2-v, a Unidade Técnica apontou que foram abertos créditos suplementares no valor de R\$54.222,15 sem autorização legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

O estudo técnico consignou que a Lei Orçamentária Anual - LOA, Lei nº 629, de 2014, teria autorizado o limite de 30% da despesa fixada para a abertura de créditos suplementares, representado pelo montante de R\$4.758.620,26. Contudo, o gestor demonstrou ter aberto créditos dessa natureza, por anulação de dotações, de R\$4.812.842,41, resultando, pois, no apontamento de irregularidade no valor de R\$54.222,15.

O responsável alegou, na defesa de fls. 43 e 44, que houve equívoco no registro dos Decretos 23 e 24, ambos editados no exercício financeiro de 2015, uma vez que teriam sido feitos vários remanejamentos de saldos dentro de uma mesma categoria que, no entanto, foram identificados como créditos suplementares.

Assim, considerando os valores demonstrados pelo defendente, o valor dos créditos suplementares abertos somaria R\$4.729.792,41, inferior ao limite autorizado de R\$4.758.620,26.

A Unidade Técnica, após a análise da defesa, no relatório de fl. 81, consignou ser possível constatar que o Decreto nº 23, de 2015, trata de abertura de créditos suplementares, baseados na autorização contida na LOA, e não de remanejamento, como alegado pelo gestor.

Quanto ao Decreto nº 24, de 2015, considerou tratar-se de remanejamento de uma categoria para outra, o que necessita de prévia autorização legislativa, conforme disposto no inciso VI do art. 167 da Constituição da República, diante do que ratificou a irregularidade.

Citou, para tanto, o entendimento deste Tribunal na Consulta nº 862.749, que concluiu pela impossibilidade de a LOA autorizar ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários, mas pela possibilidade de a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO autorizar, em caráter excepcional, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária, os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não.

Com efeito, o entendimento esposado por esta Corte de Contas por meio da Consulta nº 862.749 é de que as ditas realocações orçamentárias podem ser autorizadas pela LDO. Não obstante, há que se observar o caráter excepcional de tal previsão, conforme expressamente consignado no parecer exarado na mencionada consulta, *in verbis*:

Nada impede, contudo, que a própria lei de diretrizes orçamentárias, em situações excepcionais, preveja a possibilidade de remanejamentos, transposições e transferências, especialmente em face da previsão da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, ou mesmo alteração de suas competências.

Cabe ressaltar que tais situações excepcionais devem fazer parte do devido processo legislativo, ou seja, devem estar adequadamente explicitadas na exposição de motivos do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, a fim de que essa excepcional motivação seja legitimada pelo Poder Legislativo, ou, em outras palavras, para que essas realocações fiquem absolutamente vinculadas às possíveis alterações estruturais da Administração e para que não sirvam de disfarçada flexibilização qualitativa do orçamento.

In casu, verifico que a LOA do Município, anexada às fls. 13 a 14, não apresenta previsão de limite para o remanejamento de dotações. E mais, o SICOM demonstra que os Decretos de Remanejamento editados no exercício somaram R\$1.445.392,00, já incluído o Decreto nº 24, de 2015, conforme se extrai da informação contida à fl. 16.

Resulta disso que, no total de créditos por anulação de dotações, de R\$4.812.842,41, tratado no estudo inicial, não constavam os valores informados no Decreto nº 24, de 2015, porquanto originariamente informado como Decreto de Remanejamento.

Saliento que no escopo de análise das prestações de contas para o exercício financeiro de 2015 não foi contemplada a verificação da legalidade dos remanejamentos promovidos pelo Município, sendo verificado, exclusivamente, os créditos suplementares, especiais e extraordinários.

Isso posto, para o Decreto nº 23, de 2015, anexado às fls. 48 a 50, e informado por meio do SICOM como crédito suplementar, o gestor argumentou na defesa de fl. 43 que o “remanejamento de saldos dentro de uma mesma categoria” resultaria da transferência de saldo orçamentário (anulação) da dotação 31.90.13 – Obrigações Patronais – da Secretaria de Finanças, no valor de R\$66.050,00, para a dotação 31.90.11 – Vencimentos e vantagens – Pessoal Civil – da Secretaria de Saúde, bem como a anulação de R\$17.000,00 da dotação 31.90.11, da Secretaria de Saúde, para a dotação de mesma natureza da Secretaria de Educação.

Verifica-se, assim, que as dotações suplementadas e anuladas não revelam se tratar de qualquer reestruturação administrativa, porquanto não há indicação de que decorram da extinção, desdobramento ou criação de um ou outro órgão, situação que, necessariamente, exigiria a edição de lei ordinária que especificasse a alteração estrutural promovida e que tenha resultado no remanejamento de dotações.

Também não se trata de transposições, pois teria que estar caracterizada a realocação de programas de trabalho dentro de um mesmo órgão; ou mesmo transferências, que implicam a realocação entre as categorias econômicas de despesas (corrente e de capital), uma vez suplementadas e anuladas dotações exclusivamente relacionadas a despesas de pessoal e encargos sociais, vinculadas às funções de Finanças, Saúde e Educação.

A escassa demonstração, por parte do gestor, bem assim de suas justificativas, que possibilitem afirmar que as alterações questionadas resultam em mudanças profundas e mais complexas na estrutura orçamentária, permite concluir que as alterações incorridas se referem, de fato, à suplementação de despesas insuficientemente dotadas no orçamento inicialmente aprovado.

Do exposto, concluo que ficou comprovado nos autos que os créditos abertos por meio do Decreto Municipal nº 23, de 2015, não decorreram de realocações orçamentárias e, portanto,

devem ser considerados como créditos adicionais abertos por anulação, nos termos previstos nos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320, de 1964, condicionados ao percentual autorizado na LOA para esse tipo de movimentação.

Nesse passo, consoante se verifica no demonstrativo de fl. 2-v, a LOA, Lei Municipal nº 628, de 2014, estabeleceu o limite de 30% das dotações orçamentárias para a abertura de créditos suplementares, equivalentes a R\$4.758.620,26. Entretanto, o gestor promoveu a abertura de créditos suplementares no montante de R\$4.812.842,41, incluindo as suplementações intentadas por meio do Decreto nº 23, de 2015.

E, no que concerne à execução, ou não, dos créditos abertos sem autorização legal, com base nas informações extraídas do Comparativo da Despesa Fixada com a Executada, ora anexado, constatei que o responsável empenhou despesas no montante de R\$9.864.999,28, sendo que o total de créditos autorizados era de R\$15.214.167,54, restando um saldo a empenhar de R\$5.349.168,26, não permitindo inferir que os créditos sem autorização legal teriam sido efetivamente executados, em especial porque a irregularidade se restringe a R\$54.222,15.

Nessa esteira, entendo que a falha é insuscetível de macular a prestação de contas, razão pela qual deixo de imputar responsabilidade ao Prefeito. Não obstante, recomendo ao atual gestor que atente para a correta e cabal observância das normas de finanças públicas estatuídas na Constituição da República, mormente no art. 167, como também na Lei nº 4.320, de 1964, relativamente à abertura de créditos adicionais.

Da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Na análise inicial, à fl. 7, foi apontado que a aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde foi de R\$1.315.982,19, correspondendo a 13,10% da Receita Base de Cálculo (R\$10.047.094,17), não atendendo ao percentual mínimo (quinze por cento) exigido no inciso III do § 2º do art. 198 da Constituição da República, na Lei Complementar nº 141, de 2012, e na IN/TC nº 05, de 2012.

A Unidade Técnica informou, ainda, que, na apuração dos gastos da saúde, foram consideradas somente as despesas empenhadas e pagas por meio das fontes 102/202, conforme disposto na Instrução Normativa nº 05, de 2011 e alterações posteriores e no Comunicado SICOM nº 34, de 2014, que estabeleceu os parâmetros utilizados no SICOM para o cálculo automático do índice de aplicação nas ações e serviços públicos de saúde, relativamente ao mínimo constitucional.

Salientou que, para o exercício financeiro de 2015, também foram consideradas as despesas pagas por meio das fontes 100/200, desde que os recursos (contas bancárias) tenham sido oriundos das receitas base de cálculo informadas no Demonstrativo da Aplicação nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

O responsável, na defesa de fls. 44 a 45, argumentou que o percentual aplicado teria sido de 16,65% e que a diferença em relação ao valor apurado pela Unidade Técnica ocorreu porque, na elaboração do orçamento de 2015, as despesas com o Bloco de Gestão foram atribuídas à Função Administração Geral (04.122) e todas as movimentações relacionadas à administração da Saúde foram formalizadas nesta função, com a fonte 01.002, no valor total de R\$101.395,05.

Argumentou, ainda, que as despesas com previdência social da saúde foram alocadas de forma errônea na função 09.272 (Previdência do Regime Estatutário) e empenhadas na fonte 01.002, no valor de R\$183.019,20, conforme demonstrativo da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde anexado na oportunidade.

Na análise da defesa, fl. 83-v, a Unidade Técnica observou que as despesas em questão foram alocadas nas codificações citadas pelo defendente, fls. 84 a 89-v, e retratam gastos pertinentes à saúde, empenhados e pagos na fonte 102, diante do que acatou a inclusão dos valores apurados, efetivamente pagos, concluindo que o valor aplicado na saúde passou a ser de R\$1.579.469,54 (R\$1.315.982,19 + R\$169.166,37 + R\$94.320,98), equivalentes a 15,72% da receita base de cálculo (R\$10.047.094,17), retificando, portanto, a irregularidade apontada no exame inicial.

Verifico, a partir do relatório “Base de Cálculo” anexado pela Unidade Técnica à fl. 88 que, de acordo com os dados constantes do SICOM, o Município efetivamente registrou na Função 09 – Previdência Social, despesas decorrentes das obrigações patronais pagas ao INSS e afetas à Função Saúde, uma vez registradas sob a fonte 102, no valor de R\$169.166,37, inferior ao valor alegado pelo gestor, de R\$183.019,20, que, em verdade, se refere à despesa total empenhada, como se extrai do relatório de fl. 84-v.

Situação similar foi constatada para as despesas afetas à Administração da Saúde, empenhadas e pagas sob a Função 04 - Administração, apuradas pelo montante de R\$94.320,98, também requeridas na defesa pelo valor total empenhado de R\$101.395,05, fl. 87-v.

Dessa forma, considerando que o estudo técnico inicial não acatou os restos a pagar inscritos no exercício, apurados àquela data pelo valor de R\$152.373,95, em face da ausência de disponibilidade financeira, consoante se depreende do exame de fl. 7-v, considero que são passíveis de cômputo na apuração dos gastos da saúde somente as despesas empenhadas, desde que efetivamente pagas, representadas, *in casu*, pelos montantes de R\$169.166,37 e R\$94.320,98, respectivamente, conforme anteriormente explicitado.

Saliento, por necessário, que as despesas em análise, além de empenhadas e pagas na fonte 102, tiveram o pagamento formalizado nas contas bancárias de nº 20.116-2 e 21.346-2, sendo que a primeira gerencia recursos do FPM e a segunda representa a conta específica para gerenciamento dos recursos próprios da Saúde, permitindo, assim, a inclusão dos referidos montantes.

Em face de todo exposto, acolho o posicionamento técnico, considerando correto o índice de 15,72%, apurado após a análise da defesa, aplicado pelo Município de Arapuá nas ações e serviços públicos de saúde, cumprindo-se, pois, o percentual exigido no inciso III do § 2º do art. 198 da Constituição da República.

Na oportunidade, recomendo ao atual gestor a inequívoca interpretação dos normativos emanados desta Corte, relativamente à classificação contábil dos gastos destinados às ações e serviços públicos de saúde, com vistas a demonstrar o cumprimento da determinação constitucional.

Dos demais Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do exame da Unidade Técnica, ressaí que foram também cumpridos:

- a) o limite de **7,00%** definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (**5,85%**), fl. 5;
- b) o índice constitucional relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (**28,47%**); e
- c) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (**51,77%, 4,32% e 56,09%**, correspondentes aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente), fl. 9-v.

Registro, no entanto, que todos os percentuais apurados poderão sofrer alterações quando forem examinados os correspondentes atos de ordenamento de despesas, por meio das ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal de Contas na municipalidade.

Relativamente aos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, recomendo ao atual gestor que, ao promover o planejamento, nos termos requeridos no art. 10 da Lei Federal nº 13.005, de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, atente para a obrigatoriedade de que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual sejam formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, com o intuito de viabilizar a sua plena execução.

Nos termos da mencionada Lei, o investimento público em educação deve ser direcionado, de forma obrigatória, para o cumprimento das metas e respectivos prazos estabelecidos no Plano Nacional de Educação, devendo ser conferida especial atenção às Metas 1 e 3, que determinam a universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, bem como à meta 18, que estabelece que se deve assegurar, no prazo de dois anos da edição da Lei, portanto também em 2016, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional definido em lei federal.

O gestor deverá ser alertado também de que, embora as metas destacadas tiveram cumprimento obrigatório para o exercício financeiro de 2016, as demais metas, ainda que com prazos de atendimento até o ano de 2024, requerem que o Planos de Educação Municipal já estabeleçam atuação contínua e permanente da administração pública, de forma a garantir a evolução gradual dos indicadores de cumprimento das metas pactuadas, o que também deverá estar refletido nos instrumentos de planejamento do município.

Por fim, recomendo também ao atual gestor que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade a cabal observância das instruções normativas deste Tribunal, mormente as relativas ao municiamento de informações ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

E, ainda, recomendo que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos do Tribunal, os quais deverão ser disponibilizados a esta Corte mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade.

Ao responsável pelo Órgão de Controle Interno, recomendo o acompanhamento da gestão municipal, a teor do que dispõe o § 1º do art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

III – CONCLUSÃO

Com fulcro nas disposições do inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, c/c o inciso I do art. 240 da Resolução TC nº 12, de 2008, voto pela emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas** anuais prestadas pelo Sr. **Vilson Gontijo de Oliveira**, Prefeito do Município de **Arapuá**, no exercício financeiro de **2015**, tendo em vista a regularidade na abertura de créditos orçamentários e adicionais e o cumprimento dos índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal, com as recomendações constantes na fundamentação.

Registro que a manifestação deste Colegiado sob a forma de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, sejam os autos encaminhados diretamente ao arquivo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

Sb/

CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer Prévio** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de __/__/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, __/__/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**