

Processo: 1167446
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Capitão Enéas
Exercício: 2023
Responsável: Reinaldo Landulfo Teixeira
MPTC: Procuradora Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

SEGUNDA CÂMARA – 17/9/2024

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEB. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA E OPERAÇÕES DE CRÉDITO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO. RECEITAS E DESPESAS. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

1. Regularidade na abertura de créditos adicionais, artigo 42, 43 e 59 da Lei n. 4.320/64. Observância dos limites constitucionais de aplicação no Ensino, no FUNDEB, na Saúde, no repasse de recursos à Câmara Municipal, bem como dos limites legais de Gastos com Pessoal e de endividamento (Dívida consolidada líquida e Operações de crédito).
2. Recomendações quanto à Lei Orçamentária Anual, à divergência de apuração de recursos de superávit financeiro entre demonstrativos do SICOM, e à execução orçamentária.
3. Aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da LC n. 102/2008 c/c o art. 86, I do Regimento Interno.

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 na proposta de voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas de responsabilidade do Sr. Reinaldo Landulfo Teixeira, prefeito municipal de Capitão Enéas, exercício de 2023, nos termos do disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 86, I, do Regimento Interno, com as recomendações constantes na fundamentação;
- II) determinar, cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

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

Plenário Governador Milton Campos, 17 de setembro de 2024.

MAURI TORRES
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

*(assinado digitalmente, nos termos do disposto
no art. 357, § 2º do Regimento Interno)*

**NOTAS DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 17/9/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Capitão Enéas, referente ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Sr. Reinaldo Landulfo Teixeira, Prefeito Municipal à época.

Em exame inicial, à Peça n. 13, a unidade técnica informou que, com base nas diretrizes definidas pelo Tribunal, não foram encontradas irregularidades capazes de macular as contas apresentadas e concluiu pela sua aprovação, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG

Sequencialmente, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Sara Meinberg, Peça n. 19, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008 e, ainda, pela expedição de recomendações sugeridas pela unidade técnica.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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

A documentação instrutória foi apresentada conforme Instrução Normativa n. 04/2017 deste Tribunal de Contas.

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

2.1 Itens Regulares

Verifica-se que a unidade técnica, à Peça n. 13, não apontou irregularidades nos presentes autos, quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal (artigo 42 da Lei n. 4.320/64);
- abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis por excesso de arrecadação e por superávit financeiro (artigo 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC n. 101/2000);
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei n. 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$106.945.031,42 e empenhadas despesas no montante de R\$72.404.558,04;
- não foram detectadas alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, atendendo ao disposto na Consulta n. 932.477/2014 deste Tribunal;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 7,00% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação dos recursos recebidos do Fundeb no exercício (art. 25, caput e §3º, da Lei nº 14.113/2020), pois não se registrou valor residual a ser utilizado no primeiro quadrimestre do exercício subsequente;

- aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB no exercício com a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (art. 212, XI, da CR/88 c/c art. 26 da Lei n. 14.113/2020), pois foi aplicado o percentual de 101,38% da receita base de cálculo, superior ao mínimo exigido;
- aplicação do índice constitucional relativo ao ensino (art. 212 da CR/88), que correspondeu ao percentual de 28,74% da receita base de cálculo;
- não foram apurados valores a serem aplicados no ensino decorrentes de complementação da Emenda Constitucional n. 119/2022 nos exercícios de 2022 e/ou 2023;
- aplicação do índice constitucional relativo à saúde (art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/2012), que correspondeu ao percentual de 18,15% da receita base de cálculo;
- despesas com pessoal (artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2000), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 52,64%, de 49,74% e de 2,90% da receita base de cálculo;
- limite percentual da Dívida Consolidada Líquida, pois foi aplicado o percentual de 4,64% da Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 3º, II, da Resolução do Senado Federal n. 40/2001);
- limite percentual das Operações de Crédito em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 7º, I, da Resolução do Senado Federal n. 43/2001), pois o município não contratou operações de crédito no exercício;
- o relatório de controle interno foi conclusivo pela regularidade das contas e abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 04/2017.

2.2 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 1.025, de 6/1/2023, anexada à Peça 9, estimou a receita e fixou a despesa em igual valor de R\$99.134.206,09, e autorizou, no inciso II do art. 4º, a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite percentual de 7% (sete por cento) do orçamento.

Posteriormente, a Lei n

1.033, de 19/7/2023, Peça n. 15, alterou o percentual para 32,37% (trinta e dois vírgula trinta e sete por cento), impactando, assim, no limite de abertura de créditos suplementares para R\$32.089.742,51.

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

Por outro lado, um bom planejamento orçamentário não se limita apenas ao percentual de abertura de créditos suplementares, ele se inicia pela previsão da receita. Tendo em vista que ela é limitada e, por isso mesmo, é o parâmetro para a fixação da despesa, deve ser orçada com bastante critério, adotando como base a arrecadação dos três últimos exercícios (art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da Lei Complementar n. 101/2000 - LRF), sem olvidar da realidade econômica do país.

Segundo dados extraídos do SICOM/2023, constatou-se déficit na arrecadação, a saber:

RECEITA ORÇADA x RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA	Receita Arrecadada	Arrecadação Deficitária
2023	R\$99.134.206,09	R\$88.012.230,97	R\$11.121.975,12
DESPESAS x RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Executada	Superávit Orçamentário
2023	R\$88.012.230,97	R\$72.404.558,04	R\$15.607.672,93

Demonstrativo elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão
Fonte: SICOM/2023

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

Por fim, recomenda-se ao Executivo Municipal que ao elaborar o projeto da LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, deverá fazê-lo o mais próximo da realidade de sua municipalidade, com o intuito de se evitar limite excessivo para abertura de créditos suplementares e, no que diz respeito à previsão da receita, recomenda-se que sejam observadas as disposições do art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da LRF.

2.3 Créditos Adicionais Abertos com Recursos do Superávit Financeiro

Constatou a unidade técnica, às fls. 13 a 16 da Peça n. 13, que houve divergência de valores em relação a algumas fontes que foram indicadas para abertura de créditos adicionais, entre o superávit financeiro informado no quadro anexo do Balanço Patrimonial (SICOM/DCASP) e o apurado nas remessas de acompanhamentos mensais (SICOM/AM).

Esclareceu que se considerou na análise técnica o menor valor do superávit financeiro entre o informado (DCASP) e o calculado (AM), conforme relatórios "Quadro do Superávit / Déficit

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

Financeiro (DCASP)" e "Superávit / Déficit Financeiro Apurado (AM)", anexados às Peças n. 6 e 11.

Constatou que houve divergência entre as seguintes fontes de recursos: a) Fonte 500.000 - Recursos não vinculados de Impostos; b) Fonte 621.000 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Estadual; c) Fonte 660.000 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS; d) Fonte 665.000 - Transferências de Convênios e Instrumentos Congêneres Vinculados à Assistência Social; e) Fonte 700.000 - Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres da União.

Por fim, recomendou que o superávit financeiro indicado no quadro anexo do Balanço Patrimonial do exercício anterior (SICOM/DCASP informado) corresponda à diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, considerando também o correto controle por fonte de recursos (SICOM/AM apurado), conforme disposições da Lei n. 4.320/64 e da Lei Complementar n. 101/2000.

Ressalta-se que a contabilidade aplicada ao setor público, mais que instrumento metódico escritural, deve propiciar a correção das informações e o acompanhamento fidedigno da execução orçamentária, financeira e patrimonial, de forma transparente e tempestiva, conforme artigos 83, 85 e 89 da Lei n. 4.320/1964, Lei Complementar n. 101/2000 – LRF, princípio contábil da evidência e Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público.

Os lançamentos contábeis devem refletir efetivamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial do município, de forma consolidada.

Recomenda-se, também, ao atual gestor e ao responsável pela Contabilidade, caso ainda persistam as inconsistências, que promovam os ajustes necessários nos demonstrativos contábeis e observem as orientações constantes da legislação aplicável, em específico, a Lei n. 4.320/64, a LRF, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e os atos normativos expedidos por esta Corte de Contas e demais órgãos competentes.

2.4 Execução Orçamentária

A unidade técnica apontou, às fls. 10 a 16 da Peça n. 13, que o município abriu **créditos suplementares** com lastro na Lei Orçamentária n. 1.025/2023, alterada pela Lei n. 1.033/2023, perfazendo o montante de R\$23.650.194,25.

Para fazer face às suplementações dos créditos suplementares foram utilizadas as fontes de recursos decorrentes de anulação de dotações (R\$16.932.900,60); do excesso de arrecadação (R\$1.188.332,47) e do superávit financeiro (R\$5.528.961,18).

A unidade técnica apontou também que foram abertos **créditos especiais**, no montante de R\$1.747.818,76, autorizados por meio das Leis Municipais n. 1.032, de 27/6/2023; 1.044, de 12/12/2023 e 1.045, de 12/12/2023. Mencionou que as fontes de recursos utilizadas foram: a) anulação de dotações orçamentárias, R\$654.287,08; b) excesso de arrecadação, R\$1.093.531,68.

Nota-se também que a análise técnica considerou também a suplementação de crédito especial, no valor de R\$28.287,08, perfazendo, assim, o citado montante de R\$1.747.818,76, conforme demonstrado à fl. 11 da Peça n. 13.

No entanto, em consulta ao SICOM/2023, no demonstrativo dos Decretos de Alterações Orçamentárias, constatou-se que, além dos créditos adicionais analisados pela unidade técnica, foi apurada a movimentação na execução orçamentária decorrente do “Código 12 - Ato Administrativo de Alteração de Elemento de Despesa”, perfazendo o montante de R\$2.252.784,33.

Pelo exposto, recomenda-se à administração municipal que tenha atenção às diferenças técnicas entre abertura de créditos adicionais e atos administrativos e que analise detidamente as leis e decretos autorizativos, para que esses procedimentos de alterações orçamentárias não sejam utilizados de forma irregular, observando as orientações constantes da legislação aplicável, em específico, a Lei n. 4.320/64, a LRF, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e os atos normativos expedidos por esta Corte de Contas e demais órgãos competentes.

2.5 Balanço Orçamentário

A unidade técnica confrontou as informações do Balanço Orçamentário enviadas via SICOM, por meio dos Módulos Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, Instrumento de Planejamento - IP e Acompanhamento Mensal – AM, quanto à previsão inicial e arrecadação de receitas e a fixação e execução das despesas.

Às fls. 41 a 45 da Peça n. 13, a unidade técnica verificou que não houve divergências entre os valores de receitas e despesas municipais apresentados no Balanço Orçamentário pelo Módulo SICOM/DCASP e pelos Módulos SICOM/IP e/ou AM, concluindo que houve compatibilidade no envio das informações entre os módulos citados.

III – CONCLUSÃO

Com fundamento no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 86, I, do Regimento Interno, entendo pela emissão de **parecer prévio pela aprovação das contas** prestadas pelo Sr. Reinaldo Landulfo Teixeira, Chefe do Poder Executivo do Município de Capitão Enéas, relativas ao exercício financeiro de 2023, com as recomendações constantes na fundamentação.

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

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

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.)

* * * * *

dds