

**Processo:** 1072314  
**Natureza:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de São João Batista do Glória  
**Exercício:** 2018  
**Responsável:** Aparecida Nilva dos Santos  
**MPTC:** Daniel de Carvalho Guimarães  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER

**SEGUNDA CÂMARA – 5/3/2020**

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

1. Mostra-se elevado o percentual de 49,59% para suplementação de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual por descaracterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais.
2. Aplicam-se os princípios da razoabilidade e da insignificância em relação à despesa excedente, quando ela corresponde a menos de 1% do total da despesa empenhada.
3. A edição de decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis contraria o disposto no art. 8º, parágrafo único, e art. 50, I, da Lei Complementar 101/2000, estando em desacordo com o entendimento do Tribunal exarado na Consulta 932477.
4. Nas prestações de contas relativas ao exercício de 2018, a fim de aferir o cumprimento dos limites de despesas com pessoal, fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000, é possível acrescentar ao total da Receita Corrente Líquida os valores devidos pelo Estado ao Município relativos ao FUNDEB, ICMS e IPVA não repassado, consoante estabelecido nos §§ 5º e 6º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2019.
5. O Controle Interno deve observar a Instrução Normativa 04/2017, especialmente quanto à emissão de parecer completo sobre as contas do chefe do Poder Executivo Municipal, consoante previsto no § 3º do art. 42 da Lei Orgânica
6. Compete aos gestores adotar providências para viabilizar cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE.

**PARECER PRÉVIO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas das contas anuais de responsabilidade da Sra. Aparecida Nilva dos Santos, Prefeita Municipal de São João Batista do Glória, no exercício de 2018, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica e do art. 240, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor deste parecer.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à Sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de março de 2020.

**WANDERLEY ÁVILA**  
Presidente

**VICTOR MEYER**  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
SEGUNDA CÂMARA – 5/3/2020**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade da senhora Aparecida Nilva dos Santos, chefe do Poder Executivo do Município de São João Batista do Glória, relativas ao exercício financeiro de 2018, que tramita neste Tribunal de forma eletrônica, nos termos da Resolução 16/2017, Instrução Normativa 04/2017 e Ordem de Serviço Conjunta 01/2019.

A unidade técnica, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, concluiu pela aprovação das contas, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar 102/2008, não ensejando, pois, abertura de vista ao responsável.

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

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

A análise da prestação de contas foi realizada com base nos dados enviados pelo jurisdicionado por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios - SICOM, observando o disposto na Instrução Normativa 04/2017 e na Ordem de Serviço Conjunta 01/2019.

**II.1 – Da Execução Orçamentária**

**II.1.1 – Dos Créditos Adicionais**

De acordo com o relatório da unidade técnica, não foram abertos créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, obedecendo ao disposto no artigo 42 da Lei Federal 4320/1964, bem como não foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis, obedecendo ao disposto no artigo 43 da Lei 4320/1964 c/c parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000.

Todavia, a unidade técnica destacou que, embora o montante das despesas empenhadas não tenha superado o total dos créditos concedidos, em um exame analítico dos créditos orçamentários, conforme relatório anexado ao SGAP, constatou a realização de despesa excedente de R\$ 18.192,36, contrariando o disposto no art. 59 da Lei Federal 4320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

A unidade técnica evidenciou que esse valor representa apenas 0,053% dos créditos concedidos (R\$ 34.401.893,87). Assim, diante da baixa materialidade, risco e relevância dos valores apurados, afastou o apontamento.

De fato, em casos semelhantes aos dos presentes autos, o Tribunal tem entendido que despesas excedentes, quando os valores são inexpressíveis, devem ser analisadas sob a ótica dos princípios da razoabilidade e insignificância, tal como ocorrido nas prestações de contas 987307, 1040620 e 988056.

Em virtude do exposto, considerando que a despesa excedente, no valor de R\$ 18.192,36, corresponde a 0,07% do valor total das despesas empenhadas no exercício (R\$ 27.770.991,88), acompanho o estudo técnico e proponho que seja considerado insubsistente o apontamento.

Em relação à autorização para abertura de créditos suplementares, verifica-se que a Lei Orçamentária Anual – LOA estabeleceu o percentual de 49,59% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares.

Por meio da LOA foi autorizada a abertura de créditos suplementares no percentual de 30% da despesa fixada, que corresponde a R\$ 9.718.500,00. Além disso, o art. 5º, III, da mencionada lei, permitiu a abertura de créditos adicionais com fundamento no superávit financeiro, que correspondeu à quantia de R\$ 6.347.016,63.

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

Analisando as contas, constata-se que foram abertos créditos suplementares no valor de R\$ 5.932.322,01, o que corresponde a 18,31% da despesa fixada na LOA (R\$ 32.395.000,00), abaixo, portanto, dos 49,59% inicialmente autorizados, que corresponderiam a R\$ 16.065.516,63.

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

Recomenda-se ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual, não autorize suplementação de dotações em percentuais acima de 30%.

### **II.1.2 – Do Controle por fonte**

De acordo com a unidade técnica, foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis (peça 4), não atendendo à Consulta 932477, na qual o Tribunal firmou o entendimento acerca da impossibilidade de abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas.

Segundo a unidade técnica, excetuam-se da regra acima os recursos das fontes abaixo que podem ser compensadas entre si:

- i.* 118/218 e 119/219 poderão ter anulação e acréscimo entre si, desde que obedecida à provisão do mínimo de 60% para custeio do pessoal do magistério, conforme art. 22, da Lei Federal 11.494/2007;
- ii.* 101/201 e 102/202 poderão ter anulação e suplementação entre si das dotações, porque a origem do recurso é a mesma, incluídas as fontes 100 e 200, quando originada de impostos;
- iii.* 148/248, 149/249, 150/250, 151/251 e 152/252, Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde, nos termos da Portaria Ministério da Saúde 3992/2017.

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

A prática adotada se mostra correta, razão pela qual recomenda-se ao gestor que prossiga observando os termos da Consulta 932477, que veda a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, de modo a permitir o adequado acompanhamento da origem e da destinação dos recursos públicos, em atenção ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **II.2 – Dos Limites e Índices Constitucionais e Legais**

### **II.2.1 – Repasse à Câmara**

O valor do repasse à Câmara obedeceu ao limite de **7,00%** estabelecido pelo art. 29-A, I, da Constituição Federal de 1988, tendo sido verificado que o repasse correspondeu a **3,78%** da receita base de cálculo.

### **II.2.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

Foi aplicado o percentual de **30,81%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecendo ao mínimo de **25%** exigido no art. 212 da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Instrução Normativa 05/2012.

Em consonância com o estudo técnico, recomenda-se que as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino sejam empenhadas e pagas utilizando somente as fontes de receitas 101/201 e que a movimentação dos recursos correspondentes seja feita em conta corrente bancária específica, com a sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte, conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011, bem como ao que estabelece o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa 13/2008.

### **II.2.3 – Ações e Serviços Públicos de Saúde**

Foi aplicado o percentual de **29,29%** da receita base de cálculo nas ações e Serviços Públicos de Saúde, obedecendo ao mínimo de **15%** exigido pelo art. 198, § 2º, III, da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Lei Complementar 141/2012 e na Instrução Normativa 05/2012.

Em consonância com o estudo técnico, recomenda-se que as despesas com gastos nas ações e serviços públicos de saúde sejam empenhadas e pagas utilizando somente as fontes de receitas 102/202 e que a movimentação dos recursos correspondentes seja feita em conta corrente bancária específica, com a sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte, conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na Instrução Normativa 15/2011, de forma a atender o disposto na Lei Federal 8080/1990, na Lei Complementar 141/2012 c/c o art. 2º, §§ 1º e 2º e art. 8º, da Instrução Normativa 19/2008.

### **II.2.4 – Despesas com Pessoal por Poder**

O Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **57,28%** da receita corrente líquida.

O Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **2,62%** da receita corrente líquida.

Todavia, verificou-se que o Poder Executivo não obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 no art. 20, III, *b*, tendo sido aplicados **54,66%** da receita corrente líquida, excedendo em 0,66% o limite permitido.

A unidade técnica ressaltou, porém, que, no caso do Poder Executivo, considerando o disposto nos §§ 5º e 6º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2019, não há que se falar em descumprimento dos limites de despesa com pessoal.

É que, nos termos Ordem de Serviço Conjunta 01/2019, nas prestações de contas relativas ao exercício de 2018, é possível acrescentar ao total da Receita Corrente Líquida os valores devidos pelo Estado ao Município relativos ao FUNDEB, ICMS e IPVA não repassados.

Assim, somados ao total da receita corrente líquida os valores devidos pelo Estado ao Município a título de repasses do FUNDEB, ICMS e IPVA, relativos ao exercício de 2018, que totalizam R\$ 2.040.992,19, o valor ajustado da receita corrente líquida passa a ser de R\$ 28.793.456,48 e o percentual de gasto com pessoal passa a ser de **50,78%** (pág. 27 da peça 7), não havendo, portanto, irregularidade.

Ante o exposto, acompanho o entendimento contido no estudo técnico e desconsidero o apontamento.

### II.3 – Relatório de Controle Interno

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

Ressalta-se, que o parecer completo faz parte do escopo de análise contido na Instrução Normativa 04/2017 e na Ordem de Serviço Conjunta 01/2019.

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

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

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

Recomenda-se, no entanto, que o relatório dos próximos exercícios seja completo, haja vista a competência constitucional de fiscalização contábil, financeira e orçamentária atribuída aos órgãos de controle interno, bem como o dever de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

### II.4 – PNE - Plano Nacional de Educação

No que se refere ao item I do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2019, a universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade até o exercício de 2016, ação prevista na Meta 1 do PNE, a unidade técnica apurou que o Município não cumpriu integralmente a meta estabelecida para o exercício de 2016, tendo alcançado o percentual de **90,12%** da meta fixada até o exercício 2018, deixando, portanto, de atender o disposto na Lei 13.005/2014.

Já no que tange ao item II do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2019, referente à oferta em creches para crianças de 0 a 3 anos, ação também prevista na Meta 1 do PNE, a unidade técnica apurou que o Município cumpriu, até o exercício de 2018, o percentual de **37,66%** da meta, devendo atingir no mínimo **50%** até 2024, conforme disposto na Lei 13.005/2014.

O item III do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2019, por sua vez, prevê a análise da observância do piso salarial nacional dos profissionais da educação básica pública, consoante estabelecido na Meta 18 do PNE. Neste ponto, a unidade técnica informou que Município **observa** o piso salarial profissional previsto na Lei 11.738/2008, e atualizado para o exercício de 2018, pela

Portaria MEC 1.595, de 2017, cumprindo, portanto, o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

Recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação - PNE.

## II.5 – Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

Conforme destacado pela unidade técnica, o Tribunal de Contas tem incluído no parecer prévio sobre as contas dos prefeitos municipais o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal que tem por objetivo avaliar os meios empregados pelo governo municipal para alcançar, de forma abrangente, a efetividade da gestão do município em 7 (sete) grandes dimensões: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação.

De acordo com o estudo técnico, o Município apresentou evolução do IEGM em relação ao exercício anterior, uma vez que passou da nota C (baixo nível de adequação), apurado em 2017, para a nota B (efetiva), em razão das adequações promovidas em 2018, conforme demonstrado abaixo:

Exercício	2015	2016	2017	2018
Resultado Final	C+	C	C	B

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

## III – CONCLUSÃO

Em virtude do exposto, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente com fulcro na Instrução Normativa 04/2017, proponho a **aprovação das contas** da senhora **Aparecida Nilva dos Santos**, chefe do Poder Executivo do Município de **São João Batista do Glória** no exercício de **2018**, nos termos do art. 45, I, da Lei Orgânica e do art. 240, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas.

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

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

Recomenda-se ao Poder Legislativo que evite autorizar na LOA a abertura de créditos suplementares em percentual superior a 30% dos créditos iniciais, incluindo a suplementação por superávit financeiro e/ou excesso de arrecadação.

Recomenda-se ao gestor que observe o disposto no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50, ambos da Lei Complementar 101/2000, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes incompatíveis, em conformidade com o entendimento exarado na Consulta 932477.

Recomenda-se ao município que empenhe e pague as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino utilizando somente as fontes de receitas 101/201 e que utilize as fontes de receitas 102/202

para as despesas com as ações e serviços públicos de saúde, sendo que, em ambos os casos, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, com sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte, conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011, bem como ao que estabelece o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa 13/2008; e ainda de forma a atender o disposto na Lei Federal 8080/1990, na Lei Complementar 141/2012 c/c o art. 2º, §§ 1º e 2º e art. 8º, da Instrução Normativa 19/2008.

Recomenda-se ao Controle Interno que o relatório dos próximos exercícios seja completo, haja vista a competência constitucional de fiscalização contábil, financeira e orçamentária atribuída aos órgãos de controle interno, bem como o dever de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento das metas do PNE no prazo determinado na Lei e que continue reavaliando as políticas públicas e prioridades da municipalidade, com vistas ao seu aprimoramento e à obtenção de melhores índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

Recomenda-se ainda ao Controle Interno o acompanhamento da gestão do chefe do Executivo, notadamente no cumprimento das metas previstas nas leis orçamentárias e na execução dos programas do município, sob pena de responsabilização solidária, conforme determinado no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

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

Recomenda-se que a documentação suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2018 seja mantida de forma segura e organizada, caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização.

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

**CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:**

Acolho a proposta de voto do Relator.

**CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:**

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 PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)**

\* \* \* \* \*