

Processo nº: 988.086

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Órgão: Prefeitura Municipal de Itaú de Minas

Exercício: 2015

Responsável: Sr. Norival Francisco de Lima

Tratam os autos de prestação de contas de responsabilidade do Sr. Norival Francisco de Lima, Prefeito do Município de Itaú de Minas, no exercício de 2015, que retornam a esta Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais – CACGM, para manifestação acerca da defesa apresentada por meio do Sistema de Gestão e Administração de Processos - SGAP (Peça Processual nº 43/54), após abertura de vista determinada pelo Exmo. Sr. Relator, nos termos do despacho contido na Peça Processual nº 39.

Após exames técnicos de fls. 02/23, reexame fls. 132/144, constante do Processo Digitalizado, Peça Processual nº 37, a Unidade Técnica se manifestou pela emissão do parecer prévio pela rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Encaminhado os autos ao Ministério Público, aquele órgão se manifestou pela rejeição das contas, nos termos de seu parecer, Peça Processual nº 31.

Ato contínuo, o Exmo. Relator encaminhou o processo a esta Coordenadoria, Peça Processual nº 33, para que procedesse a análise das alterações orçamentárias em conformidade com os incisos V, VI e VII do art. 167 da CR/88.

Após exame, Peça Processual nº 35, a Unidade Técnica concluiu que o exame do art. 167, inciso VI, restou prejudicado, em razão da limitação do layout do SICOM à época desta prestação de contas e não foi item de escopo de análise para o exercício indicado, definido pela Ordem de Serviço nº 04, de 08 de setembro de 2016.

Por meio do referido despacho, o Exmo. Relator afirma que “*Consta no demonstrativo Decretos de Alterações Orçamentárias, conforme dados do SICOM/2014 do Município de Itapeva, que foram abertos créditos adicionais, no total de R\$ 10.576.175,82, transposição, no total de R\$30.000,00, e remanejamento, no total de R\$262.828,00, ” determinando ao gestor que “querendo, apresente alegações e/ou lei autorizativa da realocação orçamentária utilizada, conforme pontuado no presente despacho*”.

Após a apresentação da defesa, os autos retornaram a esta CACGM para exame das alegações do gestor responsável.

É o relatório

II – ALEGAÇÕES DA DEFESA

O defendente iniciou suas alegações sobre as irregularidades apuradas no exame da Prestação de Contas:

- 1- Abertura de créditos suplementares sem cobertura legal

Informou que a Prefeitura procedeu à abertura de créditos adicionais atendendo ao que dispõe a legislação conforme Lei 4320/64.

Transcreveu os artigos 42 e 43 da Lei 4320/64.

Citou a autorização para abertura de créditos suplementares da LOA nº 923/2014 aprovada para o exercício de 2015 que posteriormente foi alterada pela Lei nº 948/2015 aumentando o percentual para abertura de créditos suplementares de 18 para 20%.

Esclareceu que foi um equívoco a indicação da Lei autorizativa para o Decreto nº 1051/2015, provocada pela inadequada vinculação a Lei nº 916/2014 – LDO o que levou a conclusão da análise que a abertura do crédito suplementar não teria utilizado a autorização concedida pela LOA e pela Lei de majoração do seu percentual para a abertura de créditos suplementares.

Finalizou que para a retificação do equívoco foi editado o Decreto nº 1718/2021 com o intuito de corrigir a redação e esclarecer que o Decreto nº 1051/2015 foi autorizado pela LOA nº 923/2015.

2- Abertura de créditos especiais sem cobertura legal

Alegou que durante a execução orçamentária do exercício de 2015 fez-se necessário suplementar o saldo da dotação, de um crédito especial, aberto pela Lei 942/2015 no valor de R\$6.46,67 que foi aberto pelo Decreto nº 1088/2015 que se mostrou insuficiente.

Informou que a suplementação foi realizada de acordo com a autorização do art. 3º da mesma Lei que autorizou a abertura do crédito especial.

Finalizou que para a retificação do equívoco foi editado o Decreto nº 1719/2021 com o intuito de corrigir a redação e de esclarecer que o Decreto nº 1106/2015 foi utilizado para abertura de crédito adicional suplementar autorizado pelo art. 3º da Lei nº 942/2015.

3- Despesa com Pessoal por Poder – Executivo

Alegou que o limite de gastos com pessoal não excederia aos ditames legais, se caso fosse empregado a metodologia de apuração dos gastos com pessoal utilizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e do dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 quando aplicado o artigo 19, §1º que permite a exclusão das rescisões trabalhistas do montante dos Gastos com Pessoal.

Informou que poderia ser excluído por permissivo legal definido na Lei de Responsabilidade Fiscal que permite a exclusão das rescisões trabalhistas do montante dos Gastos com Pessoal no valor total de R\$624.692,47.

Enviaram cópias dos relatórios que demonstram as rescisões trabalhistas nas quais poderiam ter sido contabilizadas no elemento de despesa 3.1.90.94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas referente ao exercício de 2015 para certificação do cumprimento da alínea B, inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000.

Demonstra que excluindo as Rescisões Trabalhistas do total da despesa com pessoal o percentual de gastos passaria para 53,97%.

4- Execução de despesas em montante superior às autorizadas por crédito orçamentário

Alegou que quando analisa a execução orçamentária constante do sistema de informação contábil/orçamentário de cada uma das Entidades (Prefeitura e Câmara) podemos constatar que não houve a execução de despesas em montante superior aos créditos concedidos/autorizados.

Informou que ocorreu ausência de envio de informações para compor a correta dotação atualizada (dotação fixada + créditos adicionais – anulações de dotações) e execução orçamentária dessas dotações ao SICOM – Módulo Acompanhamento mensal por falha técnica na geração dos arquivos no sistema de informação contábil sem o intuito de prejudicar a análise das contas anuais pelos técnicos do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Apresentou a movimentação orçamentária de cada uma das dotações apontadas de forma complementar o Balancete de Despesa e Relatório de Execução Orçamentária de cada uma das Dotações objeto de análise correspondente ao exercício de 2015.

5- Devolução de Recursos do Poder Legislativo

Alegou que a diferença entre a devolução de numerário informado pela Câmara Municipal R\$265.331,57 e informado pela Prefeitura R\$38.777,28 foi em decorrência dos montantes repassados ao Poder Executivo referente ao IRRF, ISSQN e Rendimentos de aplicação Financeira terem sido contabilizados erroneamente na mesma conta contábil de devolução de numerário do Poder Legislativo.

6- Relocações Orçamentárias – Autorização Legislativa

Iniciou suas alegações citando os artigos 165, §8º, 167, incisos VI e VII da Constituição Federal, artigo 7º, incisos I e II, §3º da Lei 4320/64.

Informou que a Prefeitura teve autorização legal para realização de relocações orçamentárias (transposição, remanejamento e transferência) definida por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 conforme artigo 30 da Lei Municipal nº 10.745 de 1º de agosto de 2014.

Mencionou trechos da Jurisprudência do Tribunal de Contas de MG na qual opina pela possibilidade de autorização legal para remanejamento, transferência e transposição constarem na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO conforme Parecer em Consulta nº 862.749 publicada em 05 de agosto de 2014.

Por fim, o defendente requer a aprovação e emissão do parecer pela provação das contas prestadas pela Prefeitura de Itaú de Minas – exercício de 2014 na forma da lei.

III - Análise

Preliminarmente cabe destacar que o gestor responsável, por meio da defesa apresentada (Peça Processual nº 53), além de se manifestar acerca do apontamento realizado pelo Exmo. Sr. Relator, nos termos do despacho contido na Peça Processual nº 39, apresentou defesa dos itens irregulares apontados na análise da Prestação de Contas.

Ressalta-se que quando foi aberto vista ao processo sobre as irregularidades apontadas no

exame inicial o município não apresentou defesa escrita e foi constatado no Sistema Informatizado de Contas Municipais – SICOM que foi encaminhada nova remessa de dados conformem Termo de Certificação e Encaminhamento fl. 131 do Processo Digitalizado, Peça Processual nº 37.

A Unidade Técnica constatou que a nova remessa de dados se tratava de substituição dos dados dos Balancetes Mensais, que não são objeto de análise, não sendo gerada nova prestação de contas consolidada. Considerando que não houve defesa escrita e nem substituição dos dados da prestação de contas esta Unidade Técnica ratificou a informação inicial.

De acordo com a manifestação apresentada sobre os itens apontados como irregulares efetua-se a análise das alegações.

No exame inicial foram apontadas irregularidades nos seguintes itens:

1- Foram abertos créditos suplementares no valor de R\$ 15.000,00 sem cobertura legal, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei 4320/64.

A irregularidade apontada foi decorrente da abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$15.000,00, conforme Decreto nº 1051/15 de 05/01/2015, fl. 35 – Processo Digitalizado e Decretos para Abertura de Créditos Adicionais, mediante autorização da Lei nº 0916 – LDO.

A defesa reconheceu que a indicação da autorização para a abertura do crédito foi pela LDO e editou outro Decreto nº 1718 no exercício de 2021, Peça Processual nº 48, para a correção da irregularidade. No novo Decreto o município altera o preâmbulo do Decreto nº 1051/2015, modificando a lei autorizativa de nº 916/2014- LDO para a Lei de nº 923/2014 – LOA.

No presente caso, o decreto foi retificado no exercício 2021 retroagindo seu efeito a 2015 e, com isso, esta CACGM coaduna com as recentes decisões majoritárias desta Corte de Contas, notadamente nos Processos nº 1054238 - Pedido de Reexame - Prefeitura Municipal de Santa Juliana, nº 1031647 - Pedido de Reexame - Prefeitura Municipal de Nova Era, nº 1013029 - Prestação de Contas do Executivo Municipal - Prefeitura Municipal de Serranópolis de Minas - Exercício 2016, nº 988107 - Prestação de Contas do Executivo Municipal - Prefeitura Municipal de Nova Era - Exercício 2015, nº 986873 - Pedido de Reexame - Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru, nº 912629 - Prestação de Contas do Executivo Municipal – Prefeitura Municipal de Campo Belo - Exercício 2013 e nº 848149 - Pedido de Reexame - Prefeitura Municipal de Carmo do Cajuru, decisões estas em que o TCEMG tem se manifestado por não acatar leis e decretos enquadrados na situação em comento, fundamentadas no princípio da anualidade do orçamento e nas disposições do art. 45 da Lei nº 4.320/64.

Não restam dúvidas que o decreto com efeito retroativo em relação a atos já consumados em exercícios anteriores, ou seja, em que o orçamento foi executado no período, não devem ser acatados.

O Princípio da Anualidade ou Periodicidade aplicável à Administração Pública, determina que o orçamento é elaborado e autorizado para o período compreendido nos limites do exercício financeiro, correspondente ao ano civil, posicionamento que também encontra fundamento nos arts. 2º e 34 da Lei nº 4.320/64.

Com efeito, a substituição do decreto, realizada pelo jurisdicionado, não afasta a irregularidade apontada nos autos de prestação de contas de 2015, uma vez que, conforme preceituado no art. 45 da Lei nº 4.320, de 1964, a vigência dos créditos suplementares se restringe ao exercício financeiro em que foram

abertos, ou seja, 2015, não mais cabendo a edição de normas que alterem os registros da execução orçamentária daquele período.

Dessa forma, o novo decreto editado em 2021 não produz qualquer efeito sobre a execução das despesas de 2015, razão pela qual devem prevalecer o decreto editado quando do momento da realização dos orçamentos daqueles exercícios, pois estes se revestiram de ato jurídico perfeito produzindo efeitos jurídicos segundo a norma vigente ao tempo em que foram editados.

O aceite deste tipo de procedimento também afrontaria o princípio constitucional da isonomia e ao princípio da segurança jurídica, face as precedentes decisões deste Tribunal de Contas acerca de considerar irregular a edição ou reedição de decretos de abertura de créditos adicionais com efeitos retroativos a exercícios anteriores.

Por todo o exposto, entende esta CACGM pela manutenção da irregularidade apontada no exame inicial.

2- Foram abertos créditos especiais no valor de R\$ 1.000,00 sem cobertura legal, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei 4320/64.

A irregularidade ocorreu na abertura de créditos especiais no monte de R\$173.484,19 autorizados pela Lei nº 942/2015 que autorizou a abertura de créditos no montante de R\$172.484,19.

Em suas alegações a defesa informa queouve suplementação do crédito especial conforme autorização contida no art. 3º da mesma lei. Apresentou cópia da Lei nº 942/2015, Peça Processual nº 46.

Analizando a cópia da lei, verificou-se que assiste razão a defesa. Consta no art. 3º autorização de suplementação a dotação orçamentária criada pela lei que autorizou a abertura do crédito especial.

Ante o exposto, retifica-se a informação desconsiderando o apontamento.

3- O Poder Executivo não obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela LC 101/2000, art. 20, III, b, tendo sido aplicados 55,36% da Receita Corrente Líquida (Base de Cálculo).

Foi apurado na análise dos Gastos com a Despesa com Pessoal no exercício de 2015:

- O Poder Executivo não obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela LC 101/2000, art. 20, III, b, tendo sido aplicados 55,36% da Receita Corrente Líquida (Base de Cálculo).
- O Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela LC 101/2000, art. 20, III, a, tendo sido aplicados 2,30% da Receita Corrente Líquida (Base de Cálculo).
- O Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela LC 101/2000, art. 19, III, tendo sido aplicados 57,66% da Receita Corrente Líquida (Base de Cálculo).

A defesa solicitou que seja excluído do montante dos gastos com pessoal o valor de R\$624.692,47 referente as Rescisões Trabalhistas.

Apresentou, Peça Processual nº 49, Extratos Mensais da Folha por Organograma das rescisões.

Cumpre ressaltar que este Egrégio Tribunal de Contas já manifestou, com espeque no artigo 19, § 1º, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal, que “as despesas advindas de rescisões contratuais, em face de sua natureza indenizatória, estão excluídas, dentre outras, do montante geral das Despesas de Pessoal, para os fins do disposto no „caput“ do art. 169 da Constituição Federal”, consoante exarado na Consulta n. 627.712 (23/08/2000). Cita-se, no mesmo viés, a Consulta n. 748.042 (16/12/2009).

Analisando a documentação apresentada verificou-se nos extratos que constam valores que são dedutíveis dos gastos com pessoal, no entanto, não há notas de empenhos identificando a classificação orçamentária quando do registro da despesa.

Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, 11^a edição, 2021, página 519:

“Para fins de dedução da despesa bruta, a indenização por férias e por licença prêmio não gozadas somente será considerada espécie indenizatória em caso de demissão e será registrada no elemento de despesa 94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas357 e será incluída em Pessoal Ativo para posterior exclusão em “Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária”.

Consultado os arquivos do SICOM – Acompanhamento Mensal, verificou-se que o Município apropriou despesas no elemento de despesa 94 - Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária, no valor total de R\$57.980,58, conforme Relação de Empenhos anexa. Este valor foi considerado na análise e foi deduzido do total dos Gastos da Despesa com Pessoal. Foi apurado o total da Despesa com Pessoal no montante de R\$25.087.976,77 que corresponde a 55,36% da Receita Corrente Líquida.

Segundo a LRF a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a geração de despesas com pessoal. Ademais, a referida lei determina que a verificação do cumprimento do gasto com pessoal deve ser a cada quadrimestre, de modo ao gestor acompanhar a evolução dos gastos, a fim de adotar as medidas cabíveis.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 adota providências para recondução dos limites, dentre elas: redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; exoneração dos servidores não estáveis e se as medidas adotadas não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar, o servidor estável poderá perder o cargo. Ressalta-se que a Lei de Responsabilidade estabelece um prazo razoável para recondução.

No tocante a redução da despesa com pessoal verificou-se que o Poder Executivo reduziu em 1/3 no primeiro quadrimestre o percentual excedente, tendo aplicado o percentual de 54,72% e no segundo quadrimestre foi aplicado o percentual de 53,72% nos termos do art. 23 da LC 101/2000, conforme demonstrativos, fls. 144/148 do Processo Digitalizado, Peça Processual nº 37.

Diante o exposto, desconsidera-se o apontamento.

4- Foram empenhadas despesas sem crédito concedido no valor de R\$ 107.007,54, contrariando o disposto no art. 59 da Lei nº 4.320/64, c/c o art. 167, II da CR/88.

Conforme análise, fl. 07 do Processo Digitalizado, Peça Processual nº 37, apontou-se que embora as despesas empenhadas não tenham superado os créditos concedidos, ao verificar os créditos orçamentários executados, constatou-se a realização de despesa excedente no valor de R\$107.824,66, sendo que R\$107.007,54 corresponde as despesas do Executivo Municipal e R\$817,12 da Câmara Municipal.

A defesa informou que ocorreu ausência de envio de informações para compor a correta dotação atualizada. Apresentou, Peças Processuais nºs. 49 e 52, Relatório Analítico da Despesa Empenhada da Prefeitura e Balancete de Despesa da Câmara Municipal.

Analizando os demonstrativos verificou-se, nas dotações onde foram apontadas a irregularidade, que não há empenhamento de despesa sem créditos concedidos.

Ante o exposto desconsidera-se o apontamento.

5- Repasse à Câmara Municipal

Não foi apontada irregularidade no item de Repasse à Câmara Municipal, apenas foi efetuada a consideração que de acordo com Relatório de "Ingressos e Dispêndios Extraorçamentários do Sicom Consulta, foi informado pela Câmara Municipal que houve devolução de numerário para a Prefeitura no montante de R\$265.331,57. No entanto, a Prefeitura informou uma devolução de numerário no valor total de R\$358.777,28, perfazendo uma diferença no valor de R\$93.445,71.

A defesa alegou que a diferença se refere ao recolhimento IRRF, ISSQN da folha de pagamento e fornecedores e Rendimentos de Aplicação Financeira que foram contabilizados erroneamente na mesma conta contábil de devolução de numerário do Poder Legislativo. Apresentou, Peça Processual nº 44, Relatório de Lançamentos Contábeis e descrição dos lançamentos.

Analizando o demonstrativo verificou-se que ficou comprovada a devolução de numerário da Câmara Municipal para a Prefeitura foi de R\$265.331,57, razão pela qual desconsidera a consideração efetuada.

6- Materialidade, Risco e Relevância

Após análise das alegações sobre os itens apontados irregulares na análise da Prestação de Contas conclui-se que permaneceu irregular a abertura créditos suplementares no valor de R\$ 15.000,00 sem cobertura legal, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei 4320/64.

Tendo em vista a necessidade de avaliar a execução orçamentária com base em critérios de materialidade, risco e relevância dos valores apontados como irregulares e a efetiva realização da despesa, nas recentes ordens de serviços para o exame da prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo nos exercícios de 2018 (Ordem de Serviço nº 01, de 29 de maio de 2019), exercício de 2019 (Ordem de Serviço nº 02, de dezembro de 2019), e de 2020 (Ordem de Serviço nº 01, 26 de fevereiro de 2021), e exercício de 2021 (Ordem de Serviço nº 01 de janeiro de 2022) as quais definiram que na aferição do cumprimento das disposições previstas nos incisos V e VI do art. 167 da CR 88 e nos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/1964, devem ser observadas a materialidade, risco e a relevância dos valores apontados como irregulares.

Neste contexto, esta Coordenadoria passou a adotar em seus relatórios técnicos, na análise da observância do art. 42 da Lei nº 4.320/1964, os critérios da materialidade, risco e relevância.

Sendo assim, tendo em vista que os créditos abertos sem cobertura legal no valor de R\$15.000,00 e com base em critérios de materialidade, risco e relevância dos valores apontados como irregulares, essa Unidade Técnica julgou que o apontamento é imaterial, frente ao total dos créditos concedidos.

Nesse sentido, afasta-se a irregularidade.

7 - Análise do apontamento levantado pelo Relator, Peça Processual nº 39.

De acordo com o demonstrativo Decreto de Alterações Orçamentárias, a administração municipal realizou realocações orçamentárias, no montante de R\$292.828,00, por meio dos Decretos Municipais nº 1051, 1060, 1068, sendo: R\$30.000,00 em transposição e R\$262.828,00 em transferências.

A defesa informou que a autorização para as realocações orçamentárias estava contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei nº 916, de 31 de julho de 2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Itaú de Minas para o exercício de 2015, previu em seu art. 43, *caput*:

Art. 43 – O Poder Executivo **poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir** ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2015 e em seus créditos adicionais, em decorrência de extinção, transformação, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, conforme definida no art. 3º, desta Lei. (**Grifou-se**)

A jurisprudência deste Tribunal de contas registra entendimento, notadamente, por meio das Consultas nº 862.749 e 958027, que as figuras do remanejamento, transposição ou transferência de recursos orçamentários não podem constar da lei orçamentária anual, tendo em vista a disposição contida no inciso VI do art. 167 da Carta Magna, porém consigna a possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, em caráter excepcional, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária – remanejamento, transposição ou transferência de recursos – os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não.

Assim sendo, esta Unidade Técnica entende que as realocações orçamentárias realizadas pela administração municipal na forma de remanejamento e de transposição ocorreram mediante a autorização prévia existente na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município do exercício de 2015.

III – CONCLUSÃO

Após exame das alegações e justificativas apresentadas pelo deficiente, esta Unidade Técnica conclui que as irregularidades apontadas na análise inicial (Peça Processual nº 37/Fls. 02/23) foram sanadas, retificando a conclusão pela aprovação das contas do Sr. Norival Francisco de Lima, Prefeito Municipal de Itaú de Minas, relativas ao exercício de 2015.

Conclui ainda, que as realocações orçamentárias realizadas pela administração municipal na forma de remanejamento e de transposição ocorreram mediante a autorização prévia existente na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município do exercício de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais

Ressalta-se que os demais itens da execução orçamentária, financeira e patrimonial poderão ensejar outras ações de controle deste Tribunal de Contas.

À consideração superior.

CACGM/DCEM, em 14/06/2023

Stela Maris Pimenta Ribeiro
Analista de Controle Externo - TC – 1697-4