

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL N. 988078

Procedência: Prefeitura Municipal de Igaratinga
Exercício: 2015
Responsável: Fábio Alves Costa Fonseca
Procurador: Robison Carlos Miranda Pereira - OAB/MG 112445
MPTC: Sara Meinberg

RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO. CUMPRIMENTO. DESPESAS COM PESSOAL. DECUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL ESTABELECIDO. TAXA DE VARIAÇÃO DO PIB NEGATIVA NOS QUATRO TRIMESTRES ANTERIORES. APLICAÇÃO DA REGRA CONTIDA NO ART. 66 DA LEI COMPLEMENTAR N. 101, DE 2000. RECONDUÇÃO AOS LIMITES LEGAIS NO PRAZO LEGAL ESTABELECIDO. REGULARIDADE. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO. LEI FEDERAL N. 13.005, DE 2014.

1. Emite-se parecer prévio pela aprovação das contas, tendo em vista a regularidade na abertura dos créditos orçamentários, incluídos os adicionais, e a observância dos limites constitucionais e legais relativos ao repasse financeiro à Câmara de Vereadores, à aplicação de recursos no ensino e na saúde e às despesas com pessoal, com recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo órgão de controle interno.
2. Para verificação das despesas com pessoal, uma vez constatado que as taxas de variação do PIB nacional apurada pelo IBGE para os quatro últimos trimestres foram negativas, deve ser aplicada a regra de recondução dos gastos contida no art. 66 da Lei Complementar n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.
3. A recondução do percentual de gastos com pessoal ao patamar legalmente exigido antes do encerramento do prazo estabelecido no art. 66 da Lei Complementar n. 101, de 2000, permite concluir que o excesso apurado no exercício financeiro em análise não tem o condão de macular as contas examinadas.

PARECER PRÉVIO

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

24ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 24/08/2017

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

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

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 2 a 25, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao gestor, **Sr. Fábio Alves Costa Fonseca**, que se manifestou às fls. 29 a 54, tendo a Unidade Técnica procedido ao exame da defesa às fls. 56 a 67, concluindo pela aplicação do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 68 a 74, opinou pela rejeição das contas em análise, sem prejuízo das recomendações realizadas.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Os autos foram examinados à luz da Instrução Normativa n. 2, de 2015, e da Ordem de Serviço n. 4, de 2016.

Da Execução Orçamentária

Verifico, na análise técnica de fls. 2-v a 4, que não ocorreram irregularidades na abertura de créditos orçamentários e adicionais.

Do Limite para Abertura de Créditos Adicionais

Na análise inicial, à fl. 2-v, foi apontado que, na lei orçamentária, houve inserção de dispositivo que permitia a elevação em 50% das dotações orçamentárias, prática que se aproxima da concessão ilimitada de créditos, fazendo presumir a falta de planejamento e o desvirtuamento do orçamento-programa, pondo em risco os objetivos e metas governamentais.

Insta ressaltar que essa ocorrência merece melhor atenção do gestor municipal, por ser indicativa de que o planejamento governamental foi pouco eficiente. O orçamento hoje é considerado importante e indispensável instrumento de planejamento e de implementação das ações governamentais. A concepção do orçamento-programa decorre de previsão contida na Constituição da República, que prescreve rigoroso sistema para atuação governamental, ao determinar que leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Desprezar as normas pertinentes à elaboração do orçamento significa reconhecer que deixou ele de ser uma conjunção de objetivos comuns entre o Executivo e o Legislativo, para se tornar peça de ficção ou instrumento de vontade preponderante do administrador público, tornando-se despcienda, então, a limitação legislativa para abertura de créditos.

Nesse contexto, impõe-se ao chefe do Poder Executivo compatibilizar adequadamente, por meio do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, as metas físicas e financeiras para a correta elaboração da lei de meios.

Assim, recomendo ao atual **chefe do Poder Executivo** adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma adequada a realidade municipal, compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua execução.

Recomendo, ainda, ao **responsável pelo Controle Interno** o necessário acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos

programas de governo e dos orçamentos, conforme prescreve o inciso I do art. 74 da Constituição da República.

Dos Índices e Limites Constitucionais e Legais

Dos Dispêndios com Pessoal

A Unidade Técnica apontou, à fl. 10, que o Poder Executivo Municipal não obedeceu ao limite estabelecido na alínea “b” do inciso III do art. 20 da Lei Complementar n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a despesa total com pessoal no exercício financeiro em tela correspondeu a **57,59%** da receita base de cálculo (Receita Corrente Líquida – RCL), extrapolando o contingenciamento legal de 54,00%.

Ressaltou, ainda, que o Município não obedeceu ao limite percentual estabelecido no inciso III do art. 19 do referido diploma legal (60,00%), tendo sido aplicados 60,90% da Receita Corrente Líquida.

Verificou-se, por outro lado, que, relativamente ao Poder Legislativo, o índice apurado, 3,31%, obedeceu ao parâmetro definido pela alínea “a” do inciso III do art. 20 da citada Lei Complementar.

Na defesa apresentada às fls. 29 a 54, o gestor responsável argumenta que, na rescisão do contrato de trabalho por tempo determinado ou por excepcional interesse público, as verbas relacionadas às férias, vencidas ou proporcionais, devem ser registradas na natureza 3190.94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas, por se tratar de verba de caráter indenizatório e, portanto, são deduzidas na apuração dos gastos com pessoal.

Contudo, esclarece que essas despesas, incorridas nos exercícios de 2015 e 2016, foram registradas indevidamente nas naturezas de despesas 3190.11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil e 3190.04 – Contratação por prazo determinado.

Por não ser possível reclassificar tais despesas, porquanto os exercícios já foram encerrados, requer que os valores demonstrados nos anexos de fls. 50 a 54, sejam deduzidos na apuração da despesa total com pessoal.

Expõe ao final que, com a exclusão da despesa indicada, o percentual aplicado em 2015 passa a ser de 56,60%, que, apesar de acima do limite, não motiva a rejeição das contas, tendo em vista o prazo legal para recondução dos limites estabelecidos nos arts. 23 e 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez constatada a queda do PIB nacional de 3,8% em relação a 2014.

Após a análise da defesa, a Unidade Técnica ressaltou que, não obstante os valores pagos em decorrência de indenização por demissão de servidores ou empregados serem passíveis de dedução dos gastos com pessoal, o defendente, para comprovar a alegação de que estas despesas teriam sido contabilizadas em dotação incorreta e, por isso, consideradas no cômputo, apresentou demonstrativo que relaciona o total de pagamentos de férias vencidas, indenizadas e proporcionais, em rescisão, no decorrer do exercício de 2015, no valor de R\$194.654,17, fl. 50, e, em 2016, de R\$439.790,60, fl. 52, sem, contudo, apresentar cópias dos empenhos, documentação essa hábil a comprovar a real natureza da despesa e o respectivo registro na dotação incorreta como alegado pela defesa.

Desse modo, considerou que, diante da ausência de comprovação do registro incorreto da despesa, não há como excluí-la do cômputo dos gastos com pessoal, na forma requerida pelo defendente.

Com relação ao prazo para recondução previsto no art. 23 da LRF, salientou a Unidade Técnica que, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, extraído do SICOM/Consulta LRF, relativo às datas base de 30/04/16 e 31/08/16, a despesa total com pessoal daquele Poder atingiu os percentuais de 56,87% e 58,47%, respectivamente, em relação à receita corrente líquida, fls. 61 a 64, o que permitiu concluir que o Poder Executivo Municipal não reconduziu o percentual de gastos com pessoal nos dois primeiros quadrimestres de 2016, não observando o disposto no art. 23 da LRF.

Todavia, ponderou que o art. 66 da LRF estabelece que os prazos de recondução aos limites de despesa com Pessoal e da Dívida Consolidada Líquida serão duplicados no caso de crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do Produto Interno Bruto – PIB, por período igual ou superior a quatro trimestres, fato esse ocorrido nos últimos trimestres, conforme resultado divulgado pelo IBGE, fl. 60.

Em decorrência, destacou a Unidade Técnica que, na situação especial do exercício de 2015, em que houve baixo crescimento econômico, representado pela variação negativa acumulada do PIB, o Poder Executivo dispõe, portanto, de quatro quadrimestres para eliminação do excesso, devendo eliminar pelo menos um terço dele nos dois primeiros.

Nessa linha, considerou que, embora os limites fixados no art. 19, III, e art. 20, III, alínea “b” da LRF tenham sido extrapolados, em face das diretrizes para análise das contas apresentadas pelos prefeitos, estabelecidas pela Superintendência de Controle Externo/Diretoria de Controle Externo dos Municípios, por meio da Orientação Técnica SCE/DCEM/001/2017, de 11/04/2017, c/c a Ordem de Serviço n. 01, de 29/03/2017, por verificar que, no terceiro quadrimestre, Data Base 31/12/2016, o percentual foi reconduzido, sendo aplicado 52,97% da Receita Base de Cálculo, fls. 65 e 66, a Unidade Técnica entendeu pela regularidade do item.

No tocante às despesas decorrentes da rescisão de contratos de trabalho, acompanho o entendimento técnico, por considerar que, ainda que o inciso I do § 1º do art. 19 da Lei Complementar n. 101, de 2000, estabeleça que as despesas de indenização por demissão de servidores e empregados não devem ser computados na verificação do atendimento dos limites de gastos com pessoal, considero essencial, para o deslinde da questão, a comprovação de que as despesas indicadas foram erroneamente contabilizadas nas rubricas destinadas aos gastos com pessoal, o que não foi demonstrado pela defesa.

No entanto, apesar de o Poder Executivo não ter reconduzido o dispêndio com pessoal ao patamar legal exigido tanto no primeiro quanto no segundo quadrimestre de 2016, como demonstrado no estudo técnico às fls. 62 e 64, não atendendo ao prazo de recondução estabelecido no art. 23 da Lei Complementar n. 101, de 2000, especificamente para o exercício financeiro de 2015, há que se considerar o comando legal contido no art. 66 da citada Lei Complementar.

Isso porque, como a base de cálculo para apuração do percentual de gastos com pessoal, qual seja, a Receita Corrente Líquida, é diretamente influenciada pelo nível de crescimento da economia e, portanto, em períodos de recessão econômica, apresenta tendência de queda, enquanto que as despesas com pessoal possuem natureza permanente e crescimento vegetativo que independe da vontade do gestor, o legislador buscou prever a forma de agir do dirigente responsável diante da situação imposta, sem ocasionar descontinuidade no serviço público.

Com essa percepção, a Lei Complementar n. 101, de 2000, estabeleceu o comando disposto no art. 66, nos seguintes termos:

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Desta feita, acorde com o estudo técnico, em que pese o não cumprimento da recondução prevista no art. 23, há que se observar a duplicação do prazo disposto no art. 66, uma vez constatado que a taxa de variação do PIB nacional apurada pelo IBGE, fl. 60, dos quatro últimos trimestres de 2015, apresentou percentuais negativos. A propósito, os percentuais negativos foram constatados desde o segundo trimestre de 2014, reforçando a aplicabilidade da regra contida no art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isso posto, os prazos para recondução a serem observados, no caso dos autos, seriam de quatro quadrimestres, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros.

Nesse cenário, as informações remetidas por meio do SICOM permitem constatar que, ao final dos dois primeiros quadrimestres, ou seja, agosto de 2016, os gastos com pessoal do Poder Executivo representaram 58,47% da receita base de cálculo, não atendendo à regra de redução de pelo menos um terço do valor excedente.

No entanto, verifico que, apesar de o Poder Executivo não ter reconduzido o dispêndio com pessoal ao patamar legal exigido para o segundo quadrimestre de 2016, como demonstrado no estudo técnico às fls. 63/64, o Relatório de Gestão Fiscal, data base de 31/12/2016, fls. 65/66, permite constatar que os gastos com pessoal daquele Poder representaram **52,97%** (limite de 54%) da receita base de cálculo, e os dispêndios de pessoal do Município **55,78%** (limite de 60%), conforme demonstrativo ora anexado, evidenciando que os percentuais foram reconduzidos ao patamar legalmente exigido antes do encerramento do prazo derradeiro, qual seja, abril de 2017.

Assim, tendo em vista que o objetivo da lei é que os excessos porventura apurados sejam regularizados e não ocasionem impactos recorrentes nas contas públicas, há que se considerar que a situação pretendida pelo legislador foi atendida, porquanto reconduzidos os gastos com pessoal do Poder Executivo e do Município no prazo estabelecido no art. 66 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

Pelo exposto, entendo que a situação verificada no Município se amolda ao espírito almejado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual o apontamento técnico não tem o condão de macular as contas ora examinadas.

Dos Demais Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do exame da Unidade Técnica, ressaí que foram cumpridos:

a) o limite de **7,00%** definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (**6,14%**), fl. 4-v;

b) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (**26,90%**) e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (**29,02%**), fls. 5 e 6-v.

Registro, no entanto, que todos os percentuais apurados nesta prestação de contas 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 n. 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 tenham cumprimento obrigatório para o exercício financeiro de 2016, as demais metas, ainda que com prazos de atendimento até o ano de 2024, requerem que os 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.

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 n. 102, de 2008, c/c o inciso I do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008, voto pela emissão de parecer prévio pela **aprovação** das contas anuais prestadas pelo **Sr. Fábio Alves Costa Fonseca, Prefeito do Município de Igaratinga, 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 SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

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

ahw/rma

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, Publicação
das Deliberações e Jurisprudência**