

Processo: 1104179
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora
Exercício: 2020
Responsável: Antônio Carlos Guedes Almas
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 24/10/2023

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

1. A irregularidade relativa à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis é afastada quando não há a efetiva realização de despesa.
2. Aplicam-se os princípios da razoabilidade e da insignificância para afastar os efeitos da irregularidade em relação à abertura de créditos sem recursos disponíveis, quando o valor do crédito adicional empenhado corresponde a 0,25% do total da despesa empenhada.
3. Compete aos gestores adotar providências para viabilizar o cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE.
4. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) posicionado na Faixa C+ indica “em fase de adequação” das políticas e atividades públicas nas dimensões de Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia.

PARECER PRÉVIO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do senhor Antônio Carlos Guedes Almas, Chefe do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, no exercício de 2020, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 240, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas;
- II) 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;

- III) recomendar à Administração Municipal que:
- a) em exercícios futuros, a fim de evitar eventual imputação de crime de responsabilidade, nos termos do art. 29-A, § 2º, da CF/1988, adote medidas junto ao Poder Legislativo para a adequação da Lei Orçamentária, objetivando o equilíbrio das contas públicas;
 - b) a partir de 2023, utilize somente a fonte de receita 1.500.000 para o empenho e o pagamento das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e com as ações e serviços públicos de saúde, devendo constar o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001 nos empenhos das despesas do ensino e o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002 nos empenhos relativos às despesas da saúde, conforme orientação constante do Comunicado SICOM 16/2022;
 - c) realize a movimentação dos recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino e das ações e serviços públicos de saúde em conta corrente bancária específica, sendo identificados e escriturados de forma individualizada, conforme parâmetros utilizados no SICOM estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e Comunicado SICOM 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta 1088810, o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 3º da Instrução Normativa 02/2021; e ainda de forma a atender o disposto na Lei Federal 8.080/1990, Lei Complementar 141/2012 combinado com o art. 2º, §§ 1º e 2º e o art. 8º, da Instrução Normativa 19/2008;
 - d) prossiga promovendo ações públicas para o atingimento das metas do PNE, inclusive realizando busca ativa de crianças e adolescentes em situação de evasão escolar, e reavalie as políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de bons índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas;
 - e) a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2020 seja mantida de forma segura e organizada, para caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização;
- IV) recomendar aos Poderes Executivo e Legislativo que observem o parecer da Consulta 742472, segundo o qual não deve constar, na lei orçamentária ou em outro diploma legal, autorização para abertura de créditos suplementares sem a indicação de valor ou percentual limitativo;
- V) recomendar ao responsável pela contabilidade que o superávit financeiro informado pelo jurisdicionado (DCASP) 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, conforme preceitua o art. 43, § 1º, inciso I e § 2º da Lei Federal 4.320/1964 combinado com o art. 8º, § único, da Lei Complementar 101/2000;
- VI) recomendar ao Controle Interno o efetivo 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;
- VII) ressaltar 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;

VIII) determinar que, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, sejam arquivados os autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de outubro de 2023.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 24/10/2023**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade do senhor Antônio Carlos Guedes Almas, Chefe do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, relativas ao exercício financeiro de 2020, que tramita neste Tribunal nos termos da Instrução Normativa 04/2017 e da Ordem de Serviço Conjunta 01/2021.

A unidade técnica promoveu diligência junto ao responsável, tendo em vista a necessidade de esclarecimentos acerca do controle e registro dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e às Ações e Serviços Públicos de Saúde (peça 2).

Na sequência, o responsável apresentou as informações que entendeu pertinentes à peça 6.

A unidade técnica, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, concluiu pela aprovação das contas com ressalva, em conformidade com o disposto no inciso II do artigo 45 da Lei Complementar 102/2008, em função da inobservância de parâmetros no SICOM, estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e comunicado SICOM 35/2014, inciso I do artigo 50 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e §§ 6º e 8º do artigo 1º da Instrução Normativa 13/2008, em relação ao controle e registro dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; e na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011, inciso I do artigo 50 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 141/2012 combinado com o artigo 2º, §§ 1º e 2º, e o artigo 8º da Instrução Normativa 19/2008, no que tange ao controle e registro dos recursos pertinentes às Ações e Serviços Públicos de Saúde (peça 70).

Realizada a citação (peças 73/74), o responsável não se manifestou, conforme consta na certidão acostada à peça 75.

O Ministério Público de Contas, de igual modo, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalva, nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar 102/2008 (peça 77).

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 01/2021.

II.1 – Da Execução Orçamentária

II.1.1 – Dos Créditos Orçamentários e Adicionais

De acordo com a unidade técnica, por meio da Lei Orçamentária Anual – LOA (peça 16), foi autorizado o percentual de 20% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares (item 2.1, p. 11, peça 70).

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.

In casu, verifica-se que o valor dos créditos suplementares abertos foi de R\$ 276.630.479,76, o que corresponde a aproximadamente 12,40% da despesa fixada na LOA (R\$ 2.230.322.395,42), abaixo dos 20% autorizados, que equivalem a R\$ 446.064.479,08.

Portanto, a suplementação se concretizou em percentual que não é considerado excessivo.

O estudo técnico destacou ainda que não foi observado o devido processo legislativo orçamentário, uma vez que existe autorização na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares sem indicação de percentual limitativo, o que contraria o disposto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988.

Recomenda-se, assim, aos Poderes Executivo e Legislativo que observem o parecer da Consulta 742472, segundo o qual não deve constar, na lei orçamentária ou em outro diploma legal, autorização para abertura de créditos suplementares sem a indicação de valor ou percentual limitativo, incidente sobre a receita orçada municipal.

Segundo o estudo técnico, não foram abertos créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, obedecendo, assim, ao disposto no artigo 42 da Lei Federal 4.320/1964.

Por outro lado, ainda de acordo com o estudo técnico, foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis nos valores de R\$ 4.395.580,80, com base no excesso de arrecadação (item 2.3.1, p. 14/22, peça 70), e R\$ 7.052.118,12, com fundamento no superávit financeiro (item 2.3.2, p. 23/26, peça 70), contrariando, assim, ao disposto no artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964 combinado com o parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000.

A jurisprudência do Tribunal, em casos semelhantes, tem sido no sentido de analisar o valor dos créditos empenhados para verificar se a irregularidade é capaz de ensejar a reprovação das contas, conforme pareceres prévios emitidos nos autos 958679, 848031, 1047088 e 1007875.

Em razão desse entendimento jurisprudencial foi previsto expressamente no § 5º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2021 que, para aferição do cumprimento do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, deverá ser observada “a efetiva realização da despesa”.

Em relação aos créditos irregularmente abertos com base no excesso de arrecadação, a unidade técnica esclareceu que não foram empenhadas despesas, conforme demonstrado na coluna “Despesa Empenhada sem Recursos” (item 2.3.1, p. 22, peça 70), não tendo havido, portanto, comprometimento do equilíbrio da execução orçamentária, razão pela qual afastou o apontamento.

Dessa forma, acompanho o estudo técnico e proponho que seja desconsiderada a irregularidade referente à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 4.395.580,80.

Por sua vez, em relação aos créditos suplementares e especiais irregularmente abertos com base no superávit financeiro, a unidade técnica ressaltou que foi empenhado o montante de R\$ 4.449.062,01, conforme demonstrado na coluna “Despesa Empenhada sem Recursos” (item 2.3.2, p. 26, peça 70).

De fato, analisando os autos, verifica-se que, consoante destacado pela unidade técnica, em relação aos créditos adicionais irregularmente abertos, no valor de R\$ 7.052.118,12, foi empenhado o montante de R\$ 4.449.062,01, o que corresponde a aproximadamente 0,25% do

total da despesa empenhada (R\$ 1.806.510.134,86). Dessa forma, com base nos critérios de materialidade e relevância, proponho que seja desconsiderada a irregularidade.

Ademais, a unidade técnica destacou que, em relação a algumas fontes, houve divergência entre o superávit financeiro informado no Quadro do Superávit / Déficit Financeiro (DCASP, peça 62) e o apurado nas remessas do módulo Acompanhamento Mensal (AM). Ante as divergências, considerou, portanto, o valor do superávit financeiro calculado (AM) para as fontes de recurso 24, 42, 46, 53 e 92 e o informado (DCASP) para as demais (p. 27 da peça 70).

Recomenda-se, assim, que o superávit financeiro informado pelo jurisdicionado (DCASP) 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, conforme preceitua o art. 43, § 1º, inciso I e § 2º da Lei Federal 4.320/1964 combinado com o art. 8º, § único, da Lei Complementar 101/2000.

Por fim, não foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, atendendo, assim, ao disposto no art. 59 da Lei Federal 4.320/1964 e inciso II do art. 167 da Constituição da República de 1988 combinado com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

II.1.2 – Do Controle por Fonte

De acordo com a unidade técnica (peça 70), não foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, atendendo, assim, à Consulta 932477, na qual o Tribunal firmou o entendimento acerca da impossibilidade de abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas.

Ressalta-se, conforme destacado pela unidade técnica, que não se aplica o posicionamento consolidado pelo Tribunal na mencionada consulta entre as fontes 118, 119, 218 e 219, para o FUNDEB; entre as fontes 166, 167, 266 e 267, para complementação da União ao FUNDEB; entre as fontes 100, 101, 200 e 201, para o ensino; e entre as fontes 100, 102, 200 e 202, para a saúde.

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 busca 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.

II.2 – Dos Limites e Índices Constitucionais e Legais

II.2.1 – Repasse à Câmara

De acordo com a Ordem de Serviço Conjunta 01/2021⁽¹⁾, uma das matérias que integra o escopo de análise do processo de prestação de contas do chefe do Poder Executivo Municipal é o

¹ Art. 1º Para fins de emissão de parecer prévio, será examinado no processo de prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal, referente ao exercício financeiro de 2020, o seguinte escopo: [...]

IV – cumprimento do limite definido no art. 29-A da Constituição da República para repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal;

cumprimento do art. 29-A⁽²⁾ da Constituição Federal de 1988, que fixa os limites máximos para o repasse de recursos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipal.

Nesse ponto, cumpre esclarecer que, nos incisos do citado art. 29-A, encontram-se fixados, em percentuais, os limites do total da despesa do Poder Legislativo Municipal e, no seu § 2º, são tipificadas três condutas que configuram crime de responsabilidade do prefeito: i) efetuar repasse acima teto constitucional, ii) repassar valor inferior ao previsto da LOA e iii) não realizar o repasse até o dia 20 de cada mês.

Ainda quanto à responsabilidade do prefeito no cumprimento do orçamento público, vale lembrar que o Decreto-Lei 201/1967⁽³⁾ já previa a possibilidade de responsabilização criminal do agente político no caso de descumprimento do orçamento aprovado.

Verifica-se, pois, que esse item do escopo da prestação de contas tem como base regra constitucional que trata do teto para as despesas do Poder Legislativo Municipal e apresenta algumas condutas que, caso sejam praticadas pelo chefe do Poder Executivo, poderão configurar crime de reponsabilidade. Noutras palavras, a questão basilar da norma constitucional é o limite para a realização das despesas do Poder Legislativo e não somente o repasse que o Poder Executivo realiza, bem como as consequências na esfera criminal para o prefeito no caso do descumprimento das regras de repasse.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que este Tribunal já se pronunciou sobre a matéria nas Consultas 785693, 896488 e 898307, quando destacou a necessidade de serem observados concomitantemente o teto previsto na Constituição Federal de 1988 e o piso fixado na LOA, sob pena de se configurar crime de responsabilidade.

Contudo, não se pode ignorar que certas situações, por vezes imprevisíveis, como um eventual estado de calamidade financeira ou uma pandemia, como a recentemente vivenciada mundialmente, poderiam frustrar a expectativa de ingresso de receitas, o que afetaria diretamente o valor do repasse.

Justamente para permitir ajustes orçamentários-financeiros perante situações como essas em que a expectativa de arrecadação fosse frustrada e, assim, evitar a configuração de crime de responsabilidade, a Lei Complementar 101/2000 previu em seu art. 9º um mecanismo para readequação do orçamento, conhecido como contingenciamento.⁽⁴⁾

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
² Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

³ Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

⁴ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021)

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados

Cumprir destacar que os mecanismos de contingenciamento para essas situações podem estar previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, inclusive, pode conter formas de limitação de empenho, conforme previsto na alínea *b*, do inciso I do art. 4º da Lei Complementar 101/2000⁵.

Desse modo, quando se trata do repasse fundado no art. 29-A da CF/1988, considerando que há uma relação bilateral, deve-se analisar o caso com base nas obrigações de quem realiza e de quem recebe o repasse. Isso porque é dever não apenas do Poder Executivo como também do Poder Legislativo realizar o contingenciamento das despesas, mediante a promoção dos ajustes necessários, se verificado que, ao final de um bimestre, a receita arrecadada não poderá comportar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas (art. 9º, Lei Complementar 101/2000).

Importante frisar que, por ser uma relação bilateral entre Poderes independentes, essa readequação não pode ser uma obrigação unilateral, sob pena de ofensa à autonomia do Poder Legislativo e ao princípio da separação dos poderes⁶. Assim, os ajustes necessários poderão ser realizados por meio de critérios e forma de limitação de empenho previstos na LDO, alteração da LOA, acordo bilateral ou judicialmente.

Sobreleva notar que uma das possíveis formas de readequação se dá por meio de devolução de numerário pela Câmara Municipal ao Poder Executivo, fato esse que pode impactar na análise das prestações de contas do prefeito.

Nesse ponto, chamo atenção para as informações constantes do SICOM, relativas ao repasse do Poder Executivo ao Poder Legislativo. Muitas vezes o jurisdicionado informa, no campo próprio do formulário do SICOM, valores relativos a devoluções feitas pelo Poder Legislativo, todavia sem especificar a natureza dessas devoluções, uma vez que o sistema não está preparado para receber esse tipo de informação.

Por outro lado, embora não seja possível, pelos dados constantes do sistema, aferir a natureza dessas devoluções, em muitos casos é possível verificar que elas ocorrem em diversos momentos ao longo de todo o exercício financeiro, e não de uma única vez ao final do exercício.

Dessa forma, considerando que a interpretação literal do art. 29-A da CF/1988 e a análise simplista do repasse poderia ocasionar, não apenas graves repercussões negativas na vida pública e política do gestor que tem as contas rejeitadas, mas, sobretudo, poderia levar à configuração de crime de responsabilidade, entendo temerária a análise do repasse apenas sob a ótica da conduta do chefe do Poder Executivo sem investigar como se deram as devoluções e, a depender do caso, decotar do valor total repassado o valor devolvido, considerando, para fins de emissão do parecer prévio, o valor líquido repassado.

Oportuno dizer que, por uma interpretação sistêmica e teleológica das normas em questão, bem como considerando a jurisprudência do Tribunal que, inclusive, aplica o princípio da

pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADI 2238)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

⁵ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre: [...] b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

⁶ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

insignificância no exame do repasse, me parece contraditório emitir parecer prévio pela aprovação das contas quando verificado o repasse a maior, porém insignificante, e, por outro lado, emitir parecer prévio pela rejeição das contas quando, pelo exame superficial, verifica-se um repasse a maior, embora o repasse líquido (valor do repasse subtraídas as devoluções) se mostre dentro do limite. A contradição está justamente no fato de, no primeiro caso, ter havido efetivamente uma lesividade ao interesse público, embora inexpressiva, enquanto, no segundo caso, a possível lesão ao interesse público não ter se materializado diante da devolução.

Nesse ponto cumpre destacar que o Tribunal de Contas do Espírito Santo já se manifestou sobre a matéria, entendendo que as devoluções do Poder Legislativo não tem o condão de sanar a irregularidade, mas servem ao propósito de atenuar seus efeitos, “não conduzindo, portanto, à rejeição das Contas”⁽⁷⁾.

No caso dos autos, por meio da LOA (peça 16), foi fixado o valor de R\$ 43.080.000,00 para repasse à Câmara Municipal. Por sua vez, considerando a arrecadação municipal do exercício anterior, no valor de R\$ 952.957.257,52, o órgão técnico esclareceu que o Poder Executivo deveria repassar, no máximo, o valor de R\$ 42.883.076,59 ao Poder Legislativo, o que corresponderia a 4,5% da base de cálculo.

O relatório do órgão técnico apontou ainda que, embora o Poder Executivo tenha realizado o repasse de R\$ 42.883.076,59, a Câmara Municipal devolveu a importância de R\$ 9.168.538,40, o que representou um repasse efetivo de R\$ 33.714.538,19, correspondendo a 3,54% da base de cálculo, tendo sido, portanto, observado o limite percentual fixado na Constituição Federal de 1988 (p. 29 da peça 70).

De fato, analisando os dados enviados, verifica-se que, conquanto não tenha sido observado o valor fixado na LOA, o valor do repasse concedido de R\$ 42.883.076,59 representa **4,5%** da receita base de cálculo, obedecendo, assim, ao limite de igual percentual estabelecido pelo art. 29-A, IV, da Constituição Federal de 1988, o que enseja a aprovação das contas.

Todavia, considerando que o valor do repasse no exercício em análise foi inferior ao previsto na LOA, recomenda-se ao Chefe do Poder Executivo que, em exercícios futuros, a fim de evitar eventual imputação de crime de responsabilidade, nos termos do art. 29-A, §2º, da CF/1988, adote medidas junto ao Poder Legislativo para a alteração da Lei Orçamentária, objetivando o equilíbrio das contas públicas.

II.2.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Foi aplicado o percentual de **25,94%** 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.

Neste ponto, cumpre mencionar que a conclusão da unidade técnica pela aprovação das contas com ressalva, em conformidade com o disposto no inciso II do art. 45 da Lei Complementar 102/2008, se deu em função da inobservância pelo município de parâmetros no SICOM quanto ao controle e registro dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (p. 71 da peça 70).

⁷ Parecer Prévio TC-010/2017, Relator Conselheiro em Substituição Marco Antônio da Silva, sessão do dia 23/03/2017 da Primeira Câmara.

Importante destacar que, a partir de 2023, conforme anunciado no Comunicado SICOM 16/2022, não existirão fontes específicas para vincular os recursos referentes ao mínimo constitucional do ensino. Assim, as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino devem ser empenhadas e pagas utilizando somente a fonte de recurso 1.500.000 e no empenho deve constar o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001.

Além disso, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, sendo identificados e escriturados de forma individualizada, conforme parâmetros utilizados no SICOM estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e Comunicado SICOM 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta 1088810, o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 3º da Instrução Normativa 02/2021.

II.2.3 – Ações e Serviços Públicos de Saúde

Foi aplicado o percentual de **30,35%** 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.

Assim como na aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, a unidade técnica também apontou a falta de observância pelo município de parâmetros no SICOM no que tange ao controle e registro dos recursos pertinentes às ações e serviços públicos de saúde como razão para concluir pela aprovação das contas com ressalva, em consonância com o disposto no art. 45, inciso II, da Lei Complementar 102/2008 (p. 71 da peça 70).

Importante destacar que, a partir de 2023, conforme anunciado no Comunicado SICOM 16/2022, não existirão fontes específicas para vincular os recursos referentes ao mínimo constitucional da saúde. Assim, as despesas com gastos nas ações e serviços públicos de saúde devem ser empenhadas e pagas utilizando somente a fonte de recurso 1.500.000 e no empenho deve constar o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002.

Além disso, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, sendo identificados e escriturados de forma individualizada, conforme parâmetros utilizados no SICOM estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e Comunicado SICOM 35/2014, como também de forma a atender à Consulta 1088810, ao disposto na Lei Federal 8.080/1990, na Lei Complementar 141/2012 combinado com o art. 2º, §§ 1º e 2º, e o art. 8º, da Instrução Normativa 19/2008.

II.2.4 – Despesas com Pessoal por Poder

O Poder Executivo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 no art. 20, III, *b*, tendo sido aplicados **43,29%** 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 **1,40%** da receita corrente líquida.

O Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **44,69%** da receita corrente líquida.

II.3 – Dos Limites da Dívida Consolidada Líquida e de Operações de Crédito

O Tribunal passou a analisar, nas prestações de contas do Executivo Municipal relativas ao exercício de 2020, a observância, pelos municípios, do limite da Dívida Consolidada Líquida e das Operações de Crédito.

A Constituição Federal, em seu art. 52, incisos VI e VII, estabeleceu a competência privativa do Senado Federal para fixar os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como para dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal.

II.3.1 – Dívida Consolidada Líquida

O Senado Federal, por meio edição da Resolução 40/2001, exerceu a competência privativa prevista no art. 52, VI, da Constituição Federal, estabelecendo que a dívida consolidada líquida dos Municípios não poderá exceder a 120% da Receita Corrente Líquida – RCL.

Conforme destacado pela unidade técnica, a Lei de Responsabilidade Fiscal define dívida pública consolidada ou fundada como o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

O órgão técnico ressaltou que, nos termos da Lei Complementar 101/2000, o limite percentual de comprometimento da receita corrente líquida com a dívida pública consolidada constitui um limite de máximo e que, para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

Após analisar os dados enviados pelo SICOM, a unidade técnica concluiu que o município obedeceu ao limite percentual estabelecido pela Resolução 40/2001 do Senado Federal.

II.3.2 – Operações de Crédito

O Senado Federal, com base no art. 52, VII, da Constituição Federal, editou a Resolução 43/2001, estabelecendo que o montante global das operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, realizadas em um exercício financeiro, não poderá ser superior a 16% da receita corrente líquida.

A unidade técnica destacou que a Lei de Responsabilidade Fiscal define a operação de crédito como o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Após analisar os dados enviados pelo SICOM, a unidade técnica concluiu que o município obedeceu ao limite percentual estabelecido pela Resolução 43/2001 do Senado Federal, tendo alcançado **0,03%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

A unidade técnica informou que houve inconsistências no relatório SICOM/LRF Consulta/RGF/Operações de Crédito (p. 61 da peça 70):

- a. A linha "Contratual/Empréstimos" exibe os valores cadastrados no tipo "4 - Dívida Contratual de Empréstimos" do relatório "Sicom/LRF/Consulta/RGF/Dívida Pública", porém não há validação com os valores classificados na natureza de receita 2.1.x.x.xx.x.x (Operações de Crédito - Empréstimos);

b. A linha "Contratual/Aquisição Financiada de Bens e Arrendamento Mercantil Financeiro" exhibe apenas os valores cadastrados no tipo "3 - Dívida Contratual de Aquisição Financiada de Bens" e não considera o tipo "5 - Dívida Contratual de Financiamentos", extraídos do relatório "Sicom/LRF/Consulta/RGF/Dívida Pública".

Em função dessas divergências, o estudo técnico entendeu que há de ser considerado um total de operações de crédito realizadas em 2020 na ordem de R\$ 56.776.156,72, que corresponde a **3,18%** da RCL ajustada de R\$ 1.786.299.359,18, o que é inferior ao limite estabelecido no inciso I do art. 7º da Resolução 43/2001, do Senado Federal, de 16% da referida receita.

II.4 – Relatório de Controle Interno

De acordo com a unidade técnica, o relatório do Controle Interno concluiu pela regularidade das contas, tendo abordado todos os itens exigidos no item 1 do Anexo I a que se refere o art. 2º, *caput* e § 2º, art. 3º, § 6º e art. 4º, *caput*, da Instrução Normativa 04/2017.

Ressalta-se que o parecer completo e conclusivo faz parte do escopo de análise contido na Instrução Normativa 04/2017 e na Ordem de Serviço Conjunta 01/2021.

Tendo em vista que todos os itens exigidos pela Instrução Normativa 04/2017 foram atendidos, verifica-se que o escopo da Ordem de Serviço Conjunta 01/2021 foi cumprido.

II.5 – PNE - Plano Nacional de Educação

No que se refere ao item I do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2021, a universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade até o ano de 2016, ação prevista na Meta 1 do PNE, a unidade técnica apurou que o município cumpriu, até 2020, apenas **87,43%** da meta prevista para o exercício 2016, deixando de atender o disposto na Lei 13.005/2014.

Já no que tange ao item II do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2021, 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 2020, o percentual de **31,94%** da meta, devendo atingir o mínimo de **50%** até 2024, conforme disposto na Lei 13.005/2014.

O item III do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2021, por sua vez, prevê a análise de observância do piso salarial nacional dos profissionais da educação básica pública, consoante estabelecido na Meta 18 do PNE. Neste ponto, a unidade técnica constatou que o município **não observou** o piso salarial profissional previsto na Lei Federal 11.738/2008, e atualizado para o exercício de 2020, pelos critérios da Portaria MEC/MF 06/2018 e 04/2019, não cumprindo, portanto, o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

Cumprir destacar que o Plano Nacional de Educação estabeleceu algumas estratégias para o cumprimento das Metas 1 e 2, dentre as quais destaco a realização de busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola ou em risco de evasão escolar⁸.

⁸ Lei 13.005/2014: Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Estratégias:

[...]

1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos

Ressalta-se que o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com o apoio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), desenvolveu o aplicativo “Busca Ativa Escolar”⁹, ferramenta que pode ser utilizada por Estados e Municípios na prevenção e no combate da evasão escolar.

Por meio da “Busca Ativa Escolar”, o Poder Público tem acesso a dados concretos que permitem planejar, desenvolver e implementar políticas públicas voltadas para a universalização da educação.

Além disso, o aplicativo facilita a comunicação entre os diversos atores que integram a rede de proteção formada por representantes de diferentes áreas como Educação, Saúde, Assistência Social, Planejamento, possibilitando a adoção de medidas tempestivas e necessárias para a matrícula, permanência e aprendizagem da criança ou do adolescente.

Nesse contexto, considerando que o Município não cumpriu as metas do Plano Nacional de Educação – PNE, deve-se recomendar que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento das metas fixadas pela Lei 13.005/2014, inclusive aderindo à plataforma “Busca Ativa Escolar”.

II.6 – Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais agrega ao parecer prévio sobre as contas do Prefeito municipal o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal que tem por objetivo avaliar os meios empregados pelo governo municipal para se 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 retrocedeu o IEGM em relação ao exercício anterior, uma vez que passou da nota B (efetiva) no exercício de 2019 para C+ (em fase de adequação) no exercício de 2020:

Exercício	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Resultado Final	C+	C+	C+	B	B	C+

Nesse contexto, é o caso de se recomendar ao município que reavalie 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 emissão do parecer prévio pela **aprovação das contas** do senhor Antônio Carlos Guedes Almas, Chefe do Poder Executivo do

públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;

⁹ Disponível em: < <https://buscaativaescolar.org.br/> >

Município de **Juiz de Fora** no exercício de **2020**, 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 aos Poderes Executivo e Legislativo que observem o parecer da Consulta 742472, segundo o qual não deve constar, na lei orçamentária ou em outro diploma legal, autorização para abertura de créditos suplementares sem a indicação de valor ou percentual limitativo, incidente sobre a receita orçada municipal.

Recomenda-se ao responsável pela contabilidade que o superávit financeiro informado pelo jurisdicionado (DCASP) 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, conforme preceitua o art. 43, § 1º, inciso I e § 2º da Lei Federal 4.320/1964 combinado com o art. 8º, § único, da Lei Complementar 101/2000.

Recomenda-se ao Chefe do Poder Executivo que, em exercícios futuros, a fim de evitar eventual imputação de crime de responsabilidade, nos termos do art. 29-A, § 2º, da CF/1988, adote medidas junto ao Poder Legislativo para a adequação da Lei Orçamentária, objetivando o equilíbrio das contas públicas.

Recomenda-se ao município que, a partir de 2023, utilize somente a fonte de receita 1.500.000 para o empenho e o pagamento das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e com as ações e serviços públicos de saúde, devendo constar o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001 nos empenhos das despesas do ensino e o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002 nos empenhos relativos às despesas da saúde, conforme orientação constante do Comunicado SICOM 16/2022.

Recomenda-se ao município que realize a movimentação dos recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino e das ações e serviços públicos de saúde em conta corrente bancária específica, sendo identificados e escriturados de forma individualizada, conforme parâmetros utilizados no SICOM estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e Comunicado SICOM 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta 1088810, o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 3º da Instrução Normativa 02/2021; e ainda de forma a atender o disposto na Lei Federal 8.080/1990, Lei Complementar 141/2012 combinado com o art. 2º, §§ 1º e 2º e o art. 8º, da Instrução Normativa 19/2008.

Recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento das metas do PNE, inclusive realizando busca ativa de crianças e adolescentes em situação de evasão escolar, e reavalie as políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de bons índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas;

Recomenda-se ainda ao Controle Interno o efetivo 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.

Ressalta-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 de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2020 seja mantida de forma segura e organizada, para 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 AGOSTINHO PATRUS:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Também acolho a proposta de voto do Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

dds



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS