

Processo: 1120016
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora
Exercício: 2021
Responsável: Maria Margarida Martins Salomão
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 25/11/2025

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. EMENDA CONSTITUCIONAL 119/2022. DECISÃO NORMATIVA 01/2024. LIMITES DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA E DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO. CONTROLE INTERNO. PNE. IEGM. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. Aplicam-se os princípios da razoabilidade e da insignificância para afastar os efeitos da irregularidade em relação à abertura de crédito especial sem autorização legal, quando o valor do crédito irregularmente aberto corresponde a 0,01% dos créditos concedidos.
2. A irregularidade relativa à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis é afastada quando não há a efetiva realização de despesa.
3. Aplicam-se os princípios da razoabilidade e da insignificância para afastar os efeitos da irregularidade em relação à realização de despesa excedente, quando o valor excedido corresponde a 0,1% da despesa empenhada.
4. A edição de decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis contraria o disposto no art. 8º, parágrafo único, e no art. 50, I, da Lei Complementar 101/2000, estando em desacordo com o entendimento do Tribunal exarado na Consulta 932477.
5. Nos termos da Emenda Constitucional 119/2022, o descumprimento, em 2020 e 2021, dos percentuais constitucionais mínimos de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino não enseja responsabilização do Chefe do Poder Executivo tendo em vista o desequilíbrio fiscal ocasionado pela pandemia de COVID-19.
6. Em virtude do disposto no parágrafo único do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional 119/2022, os municípios que não tiverem aplicado o percentual mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino em 2020 e 2021 deveriam complementar a diferença até o exercício de 2023.
7. Nos termos da Decisão Normativa 01/2024, o prazo limite para a aplicação do valor correspondente à correção monetária incidente sobre a diferença não aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino venceu em 31/12/2024.
8. Compete aos gestores adotar providências para viabilizar o cumprimento da Meta 1-A estabelecida pelo Plano Nacional de Educação – PNE.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e da Nota de Transcrição, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade da senhora Maria Margarida Martins Salomão, Chefe do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, no exercício de 2021, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 86, 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, 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:
 - a) 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, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000;
 - b) 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;
 - c) aos Poderes Executivo e Legislativo que informem corretamente os valores relativos ao repasse de recursos à Câmara Municipal e eventual devolução de numerário, evitando divergência entre as informações enviadas ao Tribunal;
 - d) ao município que utilize somente as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000 e 1.718.000/2.718.000 para o empenho e o pagamento das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo constar nos empenhos o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001, e as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000 e 1.502.000/2.502.000 para o empenho e o pagamento das despesas com as ações e serviços públicos de saúde, devendo constar nos empenhos o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002, conforme orientação constante do Comunicado SICOM 16/2022;
 - e) 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 e na Lei Complementar 141/2012 combinado com o art. 2º, §§ 1º e 2º, e o art. 8º da Instrução Normativa 19/2008;

- f) ao município que, a partir de 2024, as despesas relativas a contratos firmados para a execução indireta de serviços relacionados à atividade finalística do Município nos quais se faça possível a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado, sejam classificadas na natureza "3.3.xx.34.xx - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização", as quais deverão ser computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, conforme art. 18, § 1º da Lei Complementar 101/2000 combinado com o art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal/1988 e Consulta 1114524;
 - g) ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento da Meta 1-A do PNE, inclusive realizando busca ativa de crianças em situação de evasão escolar, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de bons índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas;
 - h) ao atual prefeito o cumprimento da Meta 1-B do PNE, promovendo ações públicas para o seu atingimento até o final do exercício de 2025;
 - i) 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;
 - j) à Administração Municipal que a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2021 seja mantida de forma segura e organizada, para caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização;
- IV) 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;
- V) determinar que, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, sejam arquivados os autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de novembro de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
PRIMEIRA CÂMARA – 25/11/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade da senhora Maria Margarida Martins Salomão, Chefe do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, relativas ao exercício financeiro de 2021, que tramita neste Tribunal nos termos da Instrução Normativa 04/2017 e da Ordem de Serviço Conjunta 01/2022.

O processo foi autuado e distribuído à relatoria do Conselheiro José Alves Viana em 14/06/2022 (peça 1, arquivo 2795804)

A unidade técnica, no exame inicial, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, concluiu pela rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do artigo 45 da Lei Complementar 102/2008, em virtude da abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis e pela aplicação de somente 22,90% da Receita Base de Cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (peça 19, arquivo 3560033).

Em 03/04/2024, o processo foi redistribuído à minha relatoria como Conselheiro em Exercício, nos termos do art. 125 do Regimento Interno (peça 40, arquivo 3571364).

Realizada a citação do responsável (peças 42/43, arquivos 3627080 e 3641097), foi apresentada defesa às peças 44/46, arquivos 3704353, 3704351 e 3704352.

Em sede de reexame, a unidade técnica verificou que, em razão do disposto no art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional 119, de 27/04/2022 e da constatação de erro de natureza formal no registro da fonte de recursos 154, retificou sua conclusão, opinando pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalva, em conformidade com o disposto no inciso II do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 55 – arquivo 4156431).

O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da unidade técnica e opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalva, nos termos do disposto no inciso II do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 61, arquivo 4161492).

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 01/2022.

II.1 – Da Execução Orçamentária

II.1.1 – Dos Créditos Orçamentários e Adicionais

De acordo com a unidade técnica, por meio do inciso II do art. 4º, da Lei Orçamentária Anual – LOA (peça 22, arquivo 3560036), foi autorizado o percentual de 20% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares, com base na anulação parcial ou total de dotações (item 2.1, p. 9, peça 19).

No exame *a posteriori* da execução orçamentária, verifica-se que o valor dos créditos suplementares abertos com a autorização prévia na LOA foi de R\$ 423.888.529,78, o que

correspondeu a aproximadamente 17,37% da despesa inicialmente fixada na LOA (R\$ 2.440.162.435,78), abaixo dos 20% autorizados, que equivalem a R\$ 488.032.487,16, o que considero razoável.

O estudo técnico destacou ainda que foram abertos créditos suplementares sem cobertura legal no valor de R\$ 464.876,00, contrariando, assim, o disposto no artigo 42 da Lei Federal 4.320/1964. Entretanto, o órgão técnico afastou o apontamento, tendo em vista a baixa materialidade, risco e relevância do valor irregularmente aberto, frente ao total dos créditos concedidos (item 2.1, p. 9, peça 19).

A responsável alegou, em síntese, que os créditos suplementares irregularmente apontados pela unidade técnica estariam vinculados aos Decretos 14.691/2021, 14.692/2021 e 14.697/2021, abertos com a finalidade de regulamentar o disposto no art. 1º da Lei 14.212/2021, que autorizou o remanejamento no valor de R\$ 464.876,00 no orçamento vigente do município, conforme disposto no inciso III, do § 8º, do art. 58 da Lei Orgânica:

Art. 58. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão com observância dos preceitos correspondentes da Constituição da República e da Constituição do Estado de Minas Gerais:

(...)

§ 8º No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação na forma do § 6º deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 10, de 19 de junho de 2019).

(...)

III - até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação, cujo impedimento seja insuperável;

Prosseguiu aduzindo que a Lei 14.212/2021 foi aprovada com o objetivo de atender a reprogramação das emendas impositivas constantes da LOA.

Ademais, ressaltou que, cientes da definição técnica de remanejamento, para que não fossem criados conflitos com o disposto na Lei Orgânica, utilizaram o mesmo termo do mencionado inciso III (remanejamento). Todavia, informou que foi solicitado ao Poder Legislativo a alteração do inciso III, § 8º do art. 58 da Lei Orgânica, objetivando a correção do texto e evitando futuras incorreções que possam comprometer a análise das contas por este Tribunal.

Em sede de reexame, a unidade técnica destacou que, conforme os relatórios "Comparativo da Despesa Fixada com a Executada" e "Decretos Detalhados por Alterações Orçamentárias", extraídos do SICOM, dos R\$ 464.876,00 de créditos autorizados como remanejamento, R\$ 369.656,00 foram executados como créditos suplementares, por meio dos Decretos 14.691/2021, 14.692/2021 e 14.697/2021 (peça 55).

Ademais, ressaltou que a impropriedade constante na Lei Orgânica do município poderia ter sido atenuada pelas disposições do art. 167 da Constituição Federal/1988 e do art. 43 da Lei 4.320/1964.

Ante o exposto, em que pesem as alegações do defendente, a unidade técnica retificou o valor dos créditos suplementares abertos sem cobertura legal de R\$ 464.876,00 para R\$ 369.656,00. Entretanto, afastou o apontamento, tendo em vista a baixa materialidade, risco e relevância do valor apurado, frente ao total dos créditos concedidos.

Embora o inciso V do art. 167 da Constituição Federal de 1988 vede expressamente a abertura de créditos suplementares e especiais sem prévia autorização legislativa, podendo essa falha ensejar a emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalva ou rejeição das contas em razão do descumprimento do comando constitucional, no caso concreto dos autos, acompanho o entendimento da unidade técnica por considerar que essa questão deve ser analisada sob a

ótica dos princípios da razoabilidade e da insignificância, consoante entendimento jurisprudencial do Tribunal, conforme já deliberado nos autos 958679 e 848031.

De fato, analisando os autos, verifica-se que os créditos especiais abertos sem autorização legislativa, no valor de R\$ 369.656,00, correspondem a aproximadamente 0,01% dos créditos concedidos (R\$ 2.632.808.767,71), razão pela qual, com base nos critérios de materialidade e relevância, entendo que a irregularidade deve ser desconsiderada.

O estudo técnico apurou, ainda, que foram abertos créditos suplementares sem recursos disponíveis nos valores de R\$ 44.326.086,30, com base no excesso de arrecadação (item 2.3.1, p. 11/13, peça 19), e R\$ 22.546.776,83, com fundamento no superávit financeiro (item 2.3.2, p. 13/14, peça 19), contrariando, assim, ao disposto no art. 43 da Lei Federal 4.320/1964 combinado com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

Sobre os créditos suplementares abertos sem recursos disponíveis no valor de R\$ 44.326.086,30, com base no excesso de arrecadação, a unidade técnica ressaltou que não foram empenhadas despesas com base nesses créditos, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", não tendo havido, portanto, o comprometimento do equilíbrio da execução orçamentária, razão pela qual afastou o apontamento (p. 13, peça 19).

Na defesa acostada à peça 44, a responsável alegou, em síntese, que a calamidade pública provocada pelo Coronavírus, perdurou até 31/12/2021, resultando na transferência de recursos pelo Ministério da Saúde, por meio da edição de diversas portarias, que não foram contempladas quando da elaboração da LOA de 2021.

À vista disso, aduziu que não houve a violação do art. 43, da Lei Federal 4.320/1964, pois o município procedeu diversas suplementações baseadas na expectativa de um excesso de arrecadação proveniente das mencionadas transferências de recursos.

Para corroborar suas alegações e justificativas, a responsável anexou à peça 44, planilha que vincula as portarias do Ministério da Saúde aos respectivos decretos de abertura de créditos suplementares.

Em sede de reexame, a unidade técnica informou que verificou de forma amostral a veracidade das informações contidas nas portarias apresentadas pelo defendente e, após análise da planilha anexada à peça 44, concluiu que o município abriu créditos suplementares, com base no excesso de arrecadação, no valor de R\$ 44.326.086,30, amparado nas mencionadas portarias publicadas pelo Ministério da Saúde (peça 55).

Nesse contexto, a unidade técnica informou que entende como aplicável, por analogia, o entendimento exarado na Consulta 873706, a qual estabeleceu como correta a utilização da origem "excesso de arrecadação" como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, ainda que o excesso estimado no momento da abertura dos créditos não se concretize em excesso de arrecadação real.

Por fim, a unidade técnica reiterou que, em relação aos créditos adicionais irregularmente abertos, no valor de R\$ 44.326.086,30, com base no excesso de arrecadação, não foram empenhadas despesas sem recursos disponíveis, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária, razão pela qual afastou o apontamento (p. 8/11, peça 55).

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 1047088 e 1007875.

Em razão desse entendimento jurisprudencial, foi previsto expressamente no § 5º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2022 que, para aferição do cumprimento do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, deverão ser observadas “a efetiva realização da despesa, bem como a materialidade, risco e a relevância dos valores apontados como irregulares”.

No caso dos autos, a unidade técnica ressaltou que foram abertos créditos suplementares sem recursos disponíveis no valor de R\$ 44.326.086,30, com fundamento no excesso de arrecadação, mas as respectivas despesas não foram empenhadas (p. 10, peça 19).

Dessa forma, acompanho o estudo técnico e entendo que deve ser desconsiderada a irregularidade referentes à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 44.326.086,30.

Já no que tange aos créditos adicionais irregularmente abertos com fundamento no superávit financeiro, por sua vez, a unidade técnica ressaltou que, conforme demonstrado na coluna “Despesa Empenhada sem Recursos”, em relação ao valor de R\$ 22.546.776,83, foi empenhado o montante de R\$ 21.792.259,99, o que considerou irregular (p. 14, peça 19).

A responsável alegou, em síntese, que o apontamento foi decorrente de falhas na contabilização das receitas vinculadas à calamidade pública provocada pelo Coronavírus provenientes do Ministério da Saúde.

Acrescentou que houve uma dificuldade de compreensão dos procedimentos contábeis que deveriam ter sido adotados na contabilização dessas receitas, até que foram expedidas instruções oficiais do Ministério da Saúde e deste Tribunal, tendo sido identificado que (p. 5/6, peça 44):

(...) as contas bancárias “104.0126.0606240326 e 104.0126.0606240334”, ambas do Sistema único de Saúde – SUS na execução do exercício financeiro de 2020, foram sistemicamente cadastradas na fonte de recursos “0159 – Transferências de recursos do Sistema Único de Saúde/SUS – bloco de manutenção das ações e serviços públicos de saúde”.

Constatado o erro de cadastramento das contas na fonte 0159, o setor contábil promoveu o devido ajuste transferindo as mesmas e seus respectivos valores para a fonte de recursos “0154 -Outras transferências de recursos do SUS”.

Face o ajuste das respectivas contas, durante o exercício financeiro de 2021 foram abertos créditos adicionais no valor de R\$22.546.776,83 na fonte de recursos 0154 cuja disponibilidade financeira apurada no quadro Demonstrativo de Destinação de Recursos do exercício financeiro de 2020 se encontrava na fonte 0159 (demonstrado no relatório pág. 14, valor de R\$46.206.204,92).

Aduziu, ainda, que não houve a violação do artigo 43, da Lei 4.320/1964, bem como do parágrafo único do art. 8º da Lei da Responsabilidade Fiscal, pois haviam recursos financeiros suficientes para acobertar os créditos suplementares abertos, apesar da utilização de fonte de recursos adversa.

No reexame acostado à peça 55, a unidade técnica acolheu as alegações de defesa, tendo promovida a análise das movimentações de recursos nas fontes 54 e 59 e constatado que:

(...) pelo relatório "Caixa Bancos-2020 - Conta 606240326 - Fonte 54 e 59" houve uma movimentação de entrada de R\$ 23.408.127,10 na fonte 54 e R\$ 504.151.779,34 na fonte 59, sendo que a fonte 54 virou o exercício com saldo zerado e a fonte 59 com um saldo de R\$ 91.797.950,97. Pelo relatório "Comparativo da Receita Prevista com a Realizada", exercício 2020, extraído do SICOM, verificou-se que havia uma previsão de arrecadação de R\$ 500.000,00 na fonte 54, natureza de receita 1.7.1.8.03.9.1, sendo que foram

arrecadados R\$ 97.522.859,70, ocorrendo, portanto, um excesso de arrecadação de R\$ 97.022.859,70.

Ressalta-se que, o registro da receita na natureza 1.7.1.8.03.9.1 está em consonância com o "Ementário da Receita Orçamentária TCEMG 2020 - versão 1.2", extraído do portal SICOM: <https://portalsicom1.tce.mg.gov.br/tabelas/ementario-da-receita-orcamentaria-2020/>, sendo que pelo ementário publicado há uma correlação obrigatória entre a natureza acima e a fonte 54.

Logo, dos R\$ 97.022.859,70 registrados na fonte 54 em conformidade com Ementário da Receita Orçamentária TCEMG 2020, somente R\$ 23.408.127,10 foram corretamente registrados na conta bancário com a fonte correta.

Cabe salientar que, o relatório "Superávit/Déficit Financeiro Apurado", peça/arquivo 32/3560046 apresentou um Déficit Financeiro de R\$ 14.152.005,40 para fonte 54. Sendo que neste relatório foi considerado o total de recursos na data 31/12/2020, em todas as contas bancárias, no relatório Caixa Bancos fonte 54, em um montante de R\$ 30.220.541,56.

Conclui-se, portanto que, considerando o total de valores registrados nas contas bancárias fonte 54 - no montante de R\$ 30.220.541,56, considerando o Déficit Financeiro no valor de 14.152.005,40, caso o total arrecadado na natureza de receita 1.7.1.8.03.9.1 no montante de R\$ 97.522.859,70, fosse registrado no Caixa Bancos fonte 54, seria apurado um Superávit Financeiro no valor de R\$ 53.151.312,74 na fonte 54.

Diante do exposto, a unidade técnica aduziu que a impropriedade apontada em seu exame inicial foi decorrente de um erro de natureza formal, visto que o saldo bancário da fonte 54 foi registrado em fonte distinta da arrecadada. Todavia, ressaltou que os registros contábeis estavam em consonância com as orientações do Portal SICOM.

Assim, concluiu pelo afastamento da irregularidade, tendo mantido o entendimento de que o item deve ser aprovado com ressalva (p. 13/14, peça 55).

De fato, analisando os autos, verifica-se que, consoante destacado pela unidade técnica, o apontamento foi resultante da contabilização indevida das receitas provenientes do Ministério da Saúde, destinadas a atender as despesas decorrentes da calamidade pública provocada pelo Coronavírus.

Todavia, verifica-se que a indicação equivocada de fonte de recursos decorreu da insuficiente compreensão pelo município da forma correta de contabilização dessas receitas, que, posteriormente, foram regulamentadas pelo Ministério da Saúde e por este Tribunal, motivo pelo qual discordo da unidade técnica no que se refere à manutenção da ressalva.

Isso posto, afasto o apontamento inicial relativo à abertura de créditos adicionais por superávit financeiro, sem recursos disponíveis, no valor de R\$ 22.546.776,83 e aprovo as contas sem ressalva.

Além disso, a unidade técnica apontou que, em relação a algumas fontes, houve divergência entre o superávit financeiro informado no Quadro do Superávit / Déficit Financeiro (DCASP, peça 36, arquivo 3560049) e o apurado nas remessas de acompanhamentos mensais (AM, peça 32, arquivo 3560046). Assim, ante as divergências, considerou o menor valor do superávit financeiro entre o informado (DCASP) e o calculado (AM) (p. 14/15, peça 19).

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, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000.

Por fim, de acordo com o relatório da unidade técnica, embora o montante das despesas empenhadas não tenha superado o total dos créditos concedidos, em um exame analítico dos créditos orçamentários, constatou-se a realização de despesa excedente no valor de R\$ 2.146.191,59 (peça 34, arquivo 3560048) que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados, não atendendo, assim, ao disposto no art. 59 da Lei Federal 4.320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição Federal de 1988 combinado com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000. Entretanto, diante da baixa materialidade, risco e relevância dos valores apurados, afastou o apontamento (item 2.4, p. 15, peça 19).

O responsável não se manifestou acerca desse item na defesa anexada às peças 44/46.

Destaca-se que o §5º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2021 também estabeleceu que, para aferição do cumprimento do art. 59 da Lei Federal 4.320/1964, deveriam ser observadas a materialidade, risco e a relevância dos valores apontados como irregulares.

Assim, considerando que a despesa excedente de R\$ 2.146.191,59 representa aproximadamente 0,1% da despesa total empenhada pelo Poder Executivo Municipal, no valor de R\$ 2.063.571.138,80, entendo que deve ser desconsiderado o apontamento.

II.1.2 – Do Controle por Fonte

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.

De acordo com a unidade técnica (peça 19), foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis (peça 39, arquivo 3560053), não 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.

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.

II.2 – Dos Limites e Índices Constitucionais e Legais

II.2.1 – Repasse à Câmara

De acordo com a Ordem de Serviço Conjunta 01/2022⁽¹⁾, uma das matérias que integra o escopo de análise do processo de prestação de contas do chefe do Poder Executivo Municipal é o 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.

¹ Art. 1º Para fins de emissão de parecer prévio, o processo de prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal, referente ao exercício financeiro de 2021, será examinado com base no seguinte escopo: [...] IV – cumprimento do limite fixado no art. 29-A da Constituição da República para repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal;

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

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⁾

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 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.

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 101/2000⁽⁵⁾.

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 poderes⁽⁶⁾. 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 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

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.

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, conforme Comparativo da Despesa Fixada com a Executada⁽⁸⁾, foi fixado o valor de R\$ 41.071.728,00 para repasse à Câmara Municipal. Por sua vez, considerando a arrecadação municipal do exercício anterior, no valor de R\$ 951.214.729,80, o órgão técnico esclareceu que o Poder Executivo deveria repassar, no máximo, o valor de R\$ 42.804.662,84 ao Poder Legislativo, o que corresponderia a 4,50% da base de cálculo.

O relatório do órgão técnico apontou ainda que, embora o Poder Executivo tenha realizado o repasse de R\$ 41.071.728,00, a Câmara Municipal devolveu a importância de R\$ 759.040,17, o que representou um repasse efetivo de R\$ 40.312.687,83, correspondendo a 4,24% da base de cálculo, tendo sido, portanto, observado o limite percentual fixado na Constituição Federal de 1988 (item 3, p. 17, peça 19).

De fato, analisando os dados enviados, verifica-se que o valor do repasse concedido de R\$ 41.071.728,00, o qual observou o fixado na LOA, representa aproximadamente **4,32%** da receita base de cálculo, obedecendo, assim, ao limite de 4,5% estabelecido pelo art. 29-A, IV, da Constituição Federal de 1988, o que enseja a aprovação das contas.

Por fim, a unidade técnica destacou que, ao consultar o relatório Demonstrativo das Transferências Financeiras do SICOM Consulta, verificou a existência de divergência nos valores devolvidos informados pelo Poder Executivo e pela Câmara Municipal.

Nesse contexto, recomendo aos Poderes Executivo e Legislativo que informem corretamente os valores, evitando divergência entre as informações de repasse de recursos à Câmara Municipal e de eventual devolução de numerário, de modo a não prejudicar o exercício do controle externo pelo Tribunal.

II.2.2 – Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com o estudo inicial, foi aplicado o percentual de **22,90%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, não tendo obedecido ao mínimo de **25%** exigido no art. 212 da Constituição Federal de 1988, o que ensejaria a rejeição das contas (item 4.1, p. 21, peça 19).

No exame preliminar, a unidade técnica destacou a impossibilidade de responsabilização do gestor em função da Emenda Constitucional 119/2022:

Considerando a Emenda Constitucional nº 119/2022, a qual determina a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes

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

⁸ Comparativo da Despesa Fixada com a Executada, em anexo.

públicos desses entes federados, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, pelo descumprimento da aplicação de percentuais mínimos da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, entende-se pelo afastamento do apontamento sobre a irregularidade ao disposto no caput do art. 212 da Constituição da República de 1988.

Ressalta-se, porém, que de acordo com o art. 1º da Emenda Constitucional nº 119/2022, o Ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

Na defesa apresentada à peça 46 (p. 1), o responsável alegou que realizou a complementação devida nos exercícios subsequentes:

(...) o Município complementou os gastos na aplicação da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, até o exercício financeiro de 2023. Em verdade, a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente para o exercício 2021 foi devidamente complementado nos exercícios subsequentes, em conformidade com o art. 1º da Emenda Constitucional nº 119/2022.

A unidade técnica esclareceu, em sede de reexame, que de acordo com a referida Emenda Constitucional 119/2022, os gestores públicos deverão complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino o montante não aplicado nos exercícios de 2020 e 2021, até o exercício de 2023, e que o valor residual ainda deverá ser corrigido monetariamente com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), em atendimento à Decisão Normativa 01/2024.

Nesse contexto, o órgão técnico destacou que a devida compensação dos valores não aplicados foi objeto de escopo da prestação de contas de 2023, conforme art. 4º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2023. Dessa forma, concluiu pelo afastamento da irregularidade, tendo mantido o entendimento de que o item deve ser aprovado com ressalva (p. 18/19, peça 55).

Importante destacar que, consoante disposto no art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional 119⁽⁹⁾, de 27/04/2022, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes, não poderão ser responsabilizados por descumprirem, nos exercícios de 2020 e 2021, os percentuais constitucionais mínimos de aplicação da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, em razão do desequilíbrio fiscal ocasionado pela pandemia de COVID-19, motivo pelo qual entendo pelo afastamento da ressalva.

⁹ Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

"Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."

Todavia, cumpre frisar que, embora estejam isentos de responsabilização, o parágrafo único do citado art. 119⁽¹⁰⁾ impôs aos entes federados o dever de complementar a diferença não aplicada até o exercício de 2023, sendo que o Chefe do Poder Executivo de Juiz de Fora deveria ter aplicado o valor de R\$ 21.758.267,77, correspondente a 2,10% da receita base de cálculo (R\$ 1.035.540.655,69), consoante demonstrado no estudo técnico (p. 21, peça 19), contabilizando-o de forma separada, a fim de comprovar o cumprimento da determinação constitucional.

Ademais, ressalta-se que a Decisão Normativa 01/2024⁽¹¹⁾ deste Tribunal estabeleceu o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como critério para atualização do valor residual não aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, sendo que a correção incidente deveria ter sido aplicada até o dia 31/12/2024.

Neste contexto, compulsei os autos da prestação de contas do exercício de 2023 (Processo 1167706) e verifiquei que o município complementou nos exercícios de 2022 e 2023 a diferença não aplicada em 2021, no valor de R\$ 21.758.267,77, bem como o valor de R\$ 1.703.639,86, correspondente à integralidade da correção monetária com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), atendendo, assim, ao disposto no parágrafo único do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional 119/2022, e ao disposto na Decisão Normativa 01/2024.

Por fim, importante destacar que, desde 2023, conforme anunciado no Comunicado SICOM 16/2022, não existem 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 as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000 e 1.718.000/2.718.000 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 – Aplicação nas Ações e Serviços Públicos de Saúde

Foi aplicado o percentual de **28,70%** 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

¹⁰ Art. 1º [...]

"Art. 119. [...]

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022)"

¹¹ Decisão Normativa 01/2024. Define o critério para atualização monetária do valor residual que deixou de ser alocado pelo Estado e pelos Municípios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino-MDE nos exercícios financeiros de 2020 e 2021 e dá outras providências. Publicação D.O.C. 05/03/2024 - Pág. 6.

Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Lei Complementar 141/2012 e na Instrução Normativa 05/2012.

Importante destacar que, desde 2023, conforme anunciado no Comunicado SICOM 16/2022, não existem 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 as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000 e 1.502.000/2.502.000 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 e ao disposto na Lei Federal 8.080/1990 e 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 **44,42%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

O Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **1,45%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

O Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **45,87%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

Recomenda-se ao município que, a partir de 2024, as despesas relativas a contratos firmados para a execução indireta de serviços relacionados à atividade finalística do município nos quais se faça possível a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado sejam classificadas na natureza 3.3.xx.34.xx – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, as quais deverão ser computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, conforme art. 18, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 combinado com o art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal/1988 e Consulta 1114524.

II.3 – 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 2021, 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 sido aplicados 1,10 % da Receita Corrente Líquida Ajustada.

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, o art. 3º, § 6º, e o 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 01/2022.

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 01/2022 foi cumprido.

II.5 – PNE - Plano Nacional de Educação

No que se refere ao item I do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2022, 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-A do PNE, a unidade técnica apurou que o município cumpriu, até 2021, apenas **80,44%** da meta prevista para o exercício 2016, deixando de atender ao disposto na Lei Federal 13.005/2014.

Já no que tange à ampliação da oferta de educação infantil em creches para crianças de 0 a 3 anos de idade, ação prevista na Meta 1-B do PNE, a unidade técnica apurou que o município cumpriu, até o exercício de 2021, o percentual de **18,26%** da meta, devendo atingir o mínimo de **50%** até 2024, conforme disposto na Lei Federal 13.005/2014, alterada pela Lei Federal 14.934/2024.

O responsável não se manifestou acerca destes itens na defesa acostada às peças 44/46.

O item III do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2022, 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 constatou que o município

observou o piso salarial profissional previsto na Lei Federal 11.738/2008, e atualizado para o exercício de 2021 pelos critérios das Portarias MEC/MF 06/2018 e 04/2019, cumprindo, portanto, o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

Cumpra 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 escolar⁽¹²⁾.

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”⁽¹³⁾, 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 a Meta 1-A do Plano Nacional de Educação – PNE, deve-se recomendar que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento da meta fixada pela Lei 13.005/2014, inclusive aderindo à plataforma “Busca Ativa Escolar”.

Por fim, considerando a relevância do tema, bem como o fato de o prazo para o cumprimento da Meta 1-B do PNE se findar em 2025, considero ainda pertinente recomendar ao atual prefeito que promova ações públicas para o seu atingimento até o final do prazo.

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.

¹² 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 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;

¹³ Disponível em: < <https://buscaativaescolar.org.br/> >

De acordo com o estudo técnico, o município evoluiu o IEGM em relação ao exercício anterior, uma vez que passou da nota C+ (em fase de adequação) no exercício de 2020 para a nota B (efetiva) no exercício de 2021:

Exercício	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Resultado Final	Não Apurado	C+	B	B	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, voto pela emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas** da senhora Maria Margarida Martins Salomão, Chefe do Poder Executivo do Município de **Juiz de Fora** no exercício de **2021**, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar 102/2008 combinado com o art. 86, inciso 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 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, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000.

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 aos Poderes Executivo e Legislativo que informem corretamente os valores relativos ao repasse de recursos à Câmara Municipal e eventual devolução de numerário, evitando divergência entre as informações enviadas ao Tribunal.

Recomenda-se ao município que utilize somente as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000 e 1.718.000/2.718.000 para o empenho e o pagamento das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo constar nos empenhos o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001, e as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000 e 1.502.000/2.502.000 para o empenho e o pagamento das despesas com as ações e serviços públicos de saúde, devendo constar nos empenhos o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002, 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 e na Lei Complementar 141/2012 combinado com o art. 2º, §§ 1º e 2º, e o art. 8º da Instrução Normativa 19/2008.

Recomenda-se, ainda, ao município que, a partir de 2024, as despesas relativas a contratos firmados para a execução indireta de serviços relacionados à atividade finalística do Município nos quais se faça possível a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado, sejam classificadas na natureza "3.3.xx.34.xx - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização", as quais deverão ser computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, conforme art. 18, § 1º da Lei Complementar 101/2000 combinado com o art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal/1988 e Consulta 1114524.

Recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento da Meta 1-A do PNE, inclusive realizando busca ativa de crianças em situação de evasão escolar, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de bons índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

Recomenda-se ao atual prefeito o cumprimento da Meta 1-B do PNE, promovendo ações públicas para o seu atingimento até o final do exercício de 2025.

Recomenda-se 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.

Recomenda-se à Administração Municipal que a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2021 seja mantida de forma segura e organizada, para caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização.

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.

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

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

* * * * *