

Processo: 1091904
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora
Exercício: 2019
Responsável: Antônio Carlos Guedes Almas
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 28/4/2022

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. Compete aos gestores adotar providências para viabilizar cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade 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 2019, 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 ao município que:
 - a) empenhe e pague as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino utilizando somente a fonte de receita 101 e que utilize a fonte de receita 102 para casos, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, com sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte (por conta representativa da RBC), 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 §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa 13/2008; 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;

- b) prossiga promovendo ações públicas para o atingimento das metas do PNE e que reavalie as políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de bons índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas;
 - c) a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2019 seja mantida de forma segura e organizada, para caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização;
- IV) 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;
- V) 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;
- VI) determinar que, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, sejam arquivados os autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 28 de abril de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 28/4/2022

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 2019, que tramita neste Tribunal de forma eletrônica, nos termos da Instrução Normativa 04/2017 e Ordem de Serviço Conjunta 02/2019.

A unidade técnica, no exame inicial, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, concluiu pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Orgânica do Tribunal (peça 19).

Os autos foram enviados para o Ministério Público de Contas que após tecer considerações acerca do SICOM - Sistema Informatizado de Contas dos Municípios, considerou não ter o que “acrescentar à análise técnica dos autos” (peça 22).

Posteriormente, em 09/03/2021, a senhora Maria Margarida Martins Salomão, chefe do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora no exercício de 2021, solicitou autorização para a substituição dos arquivos do módulo “Acompanhamento Mensal – AM” do Sistema Informatizado de Contas Municipais – SICOM, relativo ao mês de dezembro do exercício de 2019 (peça 23), tendo sido deferida pelo relator à peça 28.

Após a substituição dos dados, a unidade técnica, em novo exame, manteve seu posicionamento pela aprovação das contas, conforme inciso I do art. 45 da Lei Orgânica do Tribunal (peça 32), destacando que:

Conforme análise dos novos registros efetuados verificou-se que as alterações processadas pelo defendente sofreram alterações na Disponibilidade Bruta de Caixa e nos Valores Restituíveis a Recolher, em relação ao estudo inicial (arquivo 2281.278 - peça 19), sem contudo impactar no descumprimento dos limites preconizados pela CR/1988, conforme Relatório Comparativo anexado a este estudo.

Considerando que, após a manifestação do *Parquet* de Contas à peça 22, houve substituição dos arquivos do módulo “Acompanhamento Mensal – AM e nova análise da unidade técnica, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer conclusivo.

O Ministério Público de Contas, após tecer considerações acerca do SICOM - Sistema Informatizado de Contas dos Municípios, acompanhou a unidade técnica (peça 34).

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 02/2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2733816

II.1.1 – Dos Créditos Orçamentários e Adicionais

De acordo com a unidade técnica, por meio da Lei Orçamentária Anual – LOA, foi autorizado o percentual de 20% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares (item 2.1 – f. 2 – peça 32).

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\$ 185.570.931,64, o que corresponde a aproximadamente 9,25% da despesa fixada na LOA (R\$ 2.005.743.406,83), abaixo dos 20% autorizados, que equivalem a R\$ 401.148.681,37.

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

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.

O estudo técnico destacou, ainda, que foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis, no valor de R\$ 37.900.000,00, com base no excesso de arrecadação, contrariando assim o disposto no artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964 combinado com o parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000.

Entretanto, esclareceu que não foram empenhadas despesas com base nos créditos adicionais irregularmente abertos, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos" (item 2.3.1, f. 4/5 da peça 32), não tendo havido, portanto, comprometimento do equilíbrio da execução orçamentária, razão pela qual foi afastado o apontamento.

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 § 7º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 02/2019 que, para aferição do cumprimento do art. 43 da Lei 4.320/1964, deverá ser observada “a efetiva realização da despesa”.

No caso dos autos, a unidade técnica ressaltou que foram abertos R\$ 37.900.000,00 em créditos suplementares e especiais, mas as respectivas despesas não foram empenhadas.

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\$ 37.900.000,00.

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, 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

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2733816

Como regra, excetuam-se do posicionamento consolidado pelo Tribunal os recursos das fontes que podem ser compensadas entre si:

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

A obrigatoriedade do controle por fonte deriva de lei, especificamente do parágrafo único do art. 8º e do inciso I do art. 50, ambos da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – e 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

O valor do repasse à Câmara obedeceu ao limite de **4,50%** estabelecido pelo art. 29-A, IV, da Constituição Federal de 1988, tendo sido verificado que o repasse correspondeu a **3,73%** da receita base de cálculo.

II.2.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Foi aplicado o percentual de **25,48%** 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.

Recomenda-se ao município que as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino sejam empenhadas e pagas utilizando somente a fonte de receita 101 e que a movimentação dos recursos correspondentes seja feita em conta corrente bancária específica, com a sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte (por conta representativa da RBC), 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 §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa 13/2008.

II.2.3 – Ações e Serviços Públicos de Saúde

Foi aplicado o percentual de **22,40%** da receita base de cálculo nas ações e Serviços Públicos de Saúde, obedecendo ao mínimo de **15%** exigido pelo art. 198, § 2º, III, da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Lei Complementar 141/2012 e na Instrução Normativa 05/2012.

Em consonância com o estudo técnico, recomenda-se que as despesas com gastos nas ações e serviços públicos de saúde sejam empenhadas e pagas utilizando somente a fonte de receita 102

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2733816

representativa da RBC), conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e comunicado SICOM 35/2014, de forma a atender a Consulta 1088810 e 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 Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **50,90%** da receita corrente líquida.

O Poder Executivo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 no art. 20, III, *b*, tendo sido aplicados **49,30%** 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 **1,60%** da receita corrente líquida.

II.3 – 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 02/2019.

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 02/2019 foi cumprido.

II.4 – PNE - Plano Nacional de Educação

No que se refere ao item I do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 02/2019, 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 2019, apenas **89,89%** 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 02/2019, referente à oferta em creches para crianças de 0 a 3 anos, ação também prevista na Meta 1 do PNE, a unidade técnica apurou que o município cumpriu, até o exercício de 2019, o percentual de **33,77%** 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 02/2019, por sua vez, prevê a análise da observância do piso salarial nacional dos profissionais da educação básica pública, consoante estabelecido na Meta 18 do PNE. Neste ponto, a unidade técnica constatou que o município **não observou** o piso salarial profissional previsto na Lei Federal 11.738/2008, e atualizado para o exercício de 2019, pelos critérios da Portaria MEC/MF de 08/2017 e 06/2018, não cumprindo, portanto, o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

Recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o cumprimento das Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação - PNE.

II.5 – Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais agrega ao parecer prévio sobre as contas do

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2733816

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 não evoluiu o IEGM em relação ao exercício anterior, uma vez que permaneceu com a nota B (efetiva) nos exercícios de 2018 e 2019:

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

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 Município de **Juiz de Fora** no exercício de **2019**, 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 ao município que empenhe e pague as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino utilizando somente a fonte de receita 101 e que utilize a fonte de receita 102 para as despesas com as ações e serviços públicos de saúde, sendo que, em ambos os casos, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, com sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte (por conta representativa da RBC), 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 §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa 13/2008; 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 e que 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

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2733816

de 2019 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.