

Processo: 1120913
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Soledade de Minas
Exercício: 2021
Responsável: Lúcio Antônio Alves
Procuradora: Luiza Aparecida Ribeiro Passos – OAB/MG 127.990 (peça 19)
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 11/2/2025

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.

Aplicam-se os princípios da razoabilidade e da insignificância para afastar os efeitos da irregularidade em relação à abertura de crédito suplementar sem autorização legal, quando o valor do crédito irregularmente aberto corresponde a 0,78% dos créditos concedidos.

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 da Nota de Transcrição, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do senhor Lúcio Antônio Alves, Chefe do Poder Executivo do Município de Soledade de Minas, 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 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:
 - a) ao município que utilize somente as fontes de receita 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000 e 1.503.000/2.503.000, para o empenho 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;

- b) 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;
 - c) 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;
 - d) ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento da Meta 1-A 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) 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;
 - f) 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;
 - g) 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 Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Pr 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. 4033168

Plenário Governador Milton Campos, 11 de fevereiro de 2025.

MAURI TORRES
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

NOTA DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 11/2/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade do senhor Lúcio Antônio Alves, Chefe do Poder Executivo do Município de Soledade de Minas, 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 minha relatoria como Conselheiro Substituto em 19/07/2022 (peça 1).

A unidade técnica, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, verificou que houve abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 232.000,00 sem cobertura legal, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei Federal 4.320/1964, concluindo, assim, que a irregularidade apontada poderia ensejar a rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do artigo 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 14).

Regularmente citado (peças 17/18), o responsável apresentou defesa às peças 20/24 e peças 26/30.

Em 03/06/2024, o processo foi redistribuído à minha relatoria como Conselheiro em Exercício, nos termos do artigo 216 do Regimento Interno (peça 32).

Em sede de reexame, após analisar as razões de defesa, a unidade técnica constatou que a irregularidade inicialmente apontada não foi sanada e, em função disso, ratificou a conclusão pela rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do artigo 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 33).

O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da unidade técnica e opinou pela rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 40).

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 da Lei Orçamentária Anual – LOA (peça 8), foi autorizado o percentual de 20% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares, com dotações

b2 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. 4033168

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, 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\$ 3.456.950,00, o que correspondeu a aproximadamente 11,72% da despesa inicialmente fixada na LOA (R\$ 29.488.000,00), abaixo dos 20% autorizados, que equivalem a R\$ 5.897.600,00.

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

O estudo técnico destacou ainda que foram abertos créditos suplementares no valor de R\$ 232.000,00 sem cobertura legal, com fundamento no superávit financeiro e na contratação de operação de crédito, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei Federal 4.320/1964 (item 2.1, p. 8, peça 14).

Em relação aos créditos adicionais abertos com recursos do superávit financeiro, o responsável alegou, em síntese, que os créditos suplementares se encontram vinculados à Lei de Diretrizes Orçamentárias 1.037/2020, e informou que, conforme os decretos 2693, 2706 e 2732, eles foram abertos considerando o superávit financeiro nas fontes 155.99 – Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde e 159.99 – Outras Transferências SUS - Bloco de Custeio no exercício de 2020 (peça 21).

Quanto aos créditos suplementares abertos por operação de crédito, o responsável aduziu, à p. 4 da peça 21, que:

[...] foi realizado em 31/01/2021 - RECEITA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO FINISA 501.314,64 CONTRATUAIS - MERCADO INTERNO - PRINCIPAL, referente a Contrato do Finisa (Caixa Econômica Federal), no valor de R\$ 501.314,64, portanto havia saldo disponível para Suplementação da Dotação 02.05.00 - DEPART. MUNICIPAL OBRAS, TRANSPORTE E SERV.URBANOS 15.452.0507 - 4490.51.00 - OBRAS E INSTALAÇÕES 1.046 - CONSTRUCAO DO PARQUE MUNICIPAL 190.99 - Recursos de Operações de Crédito Valor: 60.000,00 (Sessenta Mil Reais), conforme Decreto 2703.

Ao analisar as alegações da defesa, a unidade técnica destacou que, segundo o artigo 42 da Lei Federal 4.320/1964, os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo, e que, apesar das justificativas, não foram apresentadas as autorizações legais para a abertura dos créditos suplementares.

Destacou que, efetuou a análise do apontamento nos termos do § 5º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2022, que orienta que, para a aferição do cumprimento do artigo 42, devem ser observadas a efetiva realização da despesa, bem como a materialidade, risco e a relevância dos valores apontados como irregulares.

Posteriormente, realizou uma pesquisa referente aos decretos vinculados à abertura dos créditos suplementares e aos demonstrativos das movimentações das dotações orçamentárias no SICOM, e identificou que os saldos das dotações totalizaram o montante de R\$ 6.963,92 e o total empenhado nas dotações dos créditos suplementares abertos sem cobertura legal foi de R\$ 225.036,28 (R\$ 232.000,00 - R\$ 6.963,92).

Por fim, tendo em vista a necessidade de avaliar os valores efetivamente empenhados para os créditos suplementares abertos sem cobertura legal, com base em critérios de materialidade, risco e relevância, concluiu que o valor de R\$ 225.036,28 correspondeu a 0,7539% dos 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. 4033168

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, acompanhado

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 suplementares abertos sem autorização legislativa, no valor de R\$ 232.000,00, correspondem a aproximadamente 0,78% dos créditos concedidos (R\$ 29.849.000,00), razão pela qual, com base nos critérios de materialidade e relevância, entendo que a irregularidade deve ser desconsiderada.

Por fim, de acordo com o relatório da unidade técnica, não foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis, obedecendo, 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; bem como não foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, atendendo, assim, ao disposto no artigo 59 da Lei Federal 4.320/1964 e no inciso II do artigo 167 da Constituição Federal de 1988 combinado com o parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000.

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 14), não foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, cumprindo, 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.

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.

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

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 Le

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:

Cumpra-se destacar que os mecanismos de contingenciamento para essas situações podem estar previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, inclusive, pode conter formas de

CSJ 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.lce.mg.gov.br, código verificador n. 4033168

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.

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 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

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. 4033168

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.

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 8), foi fixado o valor de R\$ 946.440,00 para repasse à Câmara Municipal. Por sua vez, considerando a arrecadação municipal do exercício anterior, no valor de R\$ 13.617.804,81, o órgão técnico esclareceu que o Poder Executivo deveria repassar, no máximo, o valor de R\$ 953.246,34 ao Poder Legislativo, o que corresponderia a 7% da base de cálculo.

O relatório do órgão técnico apontou ainda que, embora o Poder Executivo tenha realizado o repasse de R\$ 946.440,00, a Câmara Municipal devolveu a importância de R\$ 344.000,00, o que representou um repasse efetivo de R\$ 602.440,00, correspondendo a 4,42% da base de cálculo, tendo sido, portanto, observado o limite percentual fixado na Constituição Federal de 1988 (p. 12, peça 14).

De fato, analisando os dados enviados, verifica-se que o valor do repasse concedido de R\$ 946.440,00, o qual observou o fixado na LOA, representa **6,95%** da receita base de cálculo, obedecendo, assim, ao limite de 7% estabelecido pelo art. 29-A, I, da Constituição Federal de 1988, o que enseja a aprovação das contas.

II.2.2 – Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com a unidade técnica, foi aplicado o percentual de **26,06%** 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.

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 **19,82%** 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

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. 4033168

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

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 **42,16%** 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 **2,02%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

O Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **44,18%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

A unidade técnica destacou que foi feita a contabilização de despesas no valor de R\$ 356.831,87 (naturezas de despesas 3.1.90.01.01 e 3.1.90.03.01) relativos a aposentadorias, pensões e benefícios custeados com recursos do RPPS. Entretanto, presumiu que a classificação foi feita incorretamente, uma vez que não há evidências no SICOM de que o município possui RPPS, sendo, portanto, tais despesas suportadas com recursos do Tesouro Municipal. Assim, tal valor não foi considerado nas Exclusões da Despesa Total com Pessoal.

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 da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como para dispor sobre moedas 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

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. 4033168

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 aplicado o percentual de 2,65% 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 pr

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. 4033168

apenas 10,97% da meta prevista para o exercício 2016, além do disposto na Lei Federal 13.005/2014.

Já no que tange à oferta em creches para crianças de 0 a 3 anos, ação também prevista na Meta 1-B do PNE, a unidade técnica apurou que o município cumpriu, até o exercício de 2021, o

percentual de **10,63%** da meta, devendo atingir o mínimo de **50%** até 2025, conforme disposto na Lei Federal 13.005/2014, alterada pela Lei Federal 14.934/2024.

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 **não 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, descumprindo, portanto, o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

O responsável não se manifestou a respeito destes itens na defesa acostada à peça 21.

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 escolar⁽⁸⁾.

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, tendo em vista que o presente processo é do exercício de 2021, compulsei os autos da prestação de contas do exercício de 2022 (Processo 1148449) e verifiquei que o município não cumpriu a Meta 1-A, mas, cumpriu a Meta 18 do Plano Nacional de Educação – PNE.

Nesse contexto, recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento da Meta 1-A do PNE, fixada pela Lei Federal 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.

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.

ES 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. 4033168
1. 1.3/ promover a busca ativa de crianças em risco de evasão escolar, em parceria com os 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;

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

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 não evoluiu o IEGM em relação ao exercício anterior, uma vez que permaneceu com a nota B (efetiva) nos exercícios de 2020 e 2021:

Exercício	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Resultado Final	C	B	B	Não apurado	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, voto pela emissão do parecer prévio pela **aprovação das contas** do senhor Lúcio Antônio Alves, Chefe do Poder Executivo do Município de **Soledade de Minas**, no exercício de **2021**, nos termos do art. 45, I, da Lei Orgânica e do art. 86, 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 utilize somente as fontes de receita 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 receita 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 02/2021; e ainda de forma a atender 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.

Nº 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. 4033168

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.

Recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento da Meta 1-A 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 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 SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

* * * * *

dds