

Processo: 1120263
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Araxá
Exercício: 2021
Responsável: Rubens Magela da Silva
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 24/6/2025

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.

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 0,51% dos créditos concedidos.
2. Aplicam-se os princípios da razoabilidade e da insignificância para afastar os efeitos da irregularidade em relação à abertura de créditos sem recursos disponíveis, quando o valor do crédito adicional irregularmente aberto e empenhado corresponde a 0,001% do total da despesa empenhada no exercício.
3. 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.
4. O repasse a maior à Câmara Municipal, cujo valor seja insignificante, não tem o condão de macular as contas prestadas.
5. Compete aos gestores adotar providências para viabilizar o cumprimento da Meta 18 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 do senhor Rubens Magela da Silva, Chefe do Poder Executivo do Município de Araxá, 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, § 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) 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;
- d) 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;
- e) 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;
- f) ao município que as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados e a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família sejam classificadas nas naturezas 3.3.xx.34.xx (elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) ou 3.3.xx.04.xx (elemento de despesa 04 – Contratação por Tempo Determinado –

necessidade temporária de excepcional interesse público), as quais devem 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 Consultas 838498 e 898330;

- g) ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento da Meta 18 do PNE, e continue reavaliando as políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de bons índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas;
 - h) 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;
 - i) 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, 24 de junho de 2025.

AGOSTINHO PATRUS

Presidente

TELMO PASSARELI

Relator

(assinado digitalmente)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
PRIMEIRA CÂMARA – 24/6/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade do senhor Rubens Magela da Silva, Chefe do Poder Executivo do Município de Araxá, 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 Substituto Adonias Monteiro em 19/07/2022 (peça 1).

A unidade técnica, no exame inicial acostado à peça 2, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, concluiu que a irregularidade apontada poderia ensejar a rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar 102/2008.

Regularmente citado (peças 35/36), o responsável apresentou defesa às peças 43/44.

Em sede de reexame, a unidade técnica verificou que a irregularidade apontada não foi sanada, ratificando, pois, a emissão de parecer pela rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 67).

O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da unidade técnica e opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 71).

Em 29/04/2025, o processo foi redistribuído à minha relatoria como Conselheiro em Exercício, nos termos do art. 216 da Resolução 12/2008 (peça 74).

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 27), foi autorizado o percentual de 20% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares, o qual foi majorado para 26,50% por meio da Lei Municipal 7.682/2021 (item 2.1, p. 9, peça 2).

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\$ 122.341.416,91, o que correspondeu a aproximadamente 25,76% da despesa inicialmente fixada na LOA (R\$ 475.000.000,00), pouco abaixo dos 26,50% autorizados, que equivalem a R\$ 125.875.000,00, o que considero razoável.

O estudo técnico destacou ainda que foram abertos créditos especiais no valor de R\$ 4.033.993,10 sem cobertura legal, contrariando, assim, ao disposto no art. 42 da Lei Federal 4.320/1964.

Segundo o responsável houve uma interpretação equivocada da Lei Municipal 7.488/2021, interpretada como lei de crédito especial, mas que na verdade trata de realocações sob a forma de transferência.

O responsável alegou que o art. 8º da referida lei dispõe acerca da "readequação das atribuições de secretárias e órgãos, ficam transferidas as dotações referentes à Assessoria de comunicação da Secretaria Municipal de Governo para o Gabinete do Prefeito Municipal", tendo sido erroneamente cadastrada sob o "Tipo – Crédito Especial".

Aduziu que as alterações indicadas no Decreto 451/2021 foram registradas como créditos especiais, quando deveriam ter sido consideradas como realocações, e que a retificação ocorreu por meio do Decreto 454/2021 (peça 43). Por conseguinte, alegou que foram anulados os saldos das fichas 34 a 50 e suplementado os das fichas 1602 a 1618, perfazendo o valor de total de R\$ 1.124.791,23.

Além disso, segundo o responsável, o Decreto 470/2021, no valor de R\$ 2.460.000,00, foi equivocadamente vinculado à Lei Municipal 7.488/2021, uma vez que o correto seria suplementação com base no percentual autorizado da LOA, tendo sido retificado o erro material mediante o Decreto 499/2021 (peça 43).

Ressaltou que as inconsistências ora descritas seriam sanadas com correções na base de dados da Prefeitura Municipal de Araxá e o reenvio das informações por meio do SICOM.

Em sede de reexame, o órgão técnico lembrou que no exame preliminar consta que o Poder Executivo de Araxá abriu créditos adicionais no valor total de R\$ 166.999.258,67, compreendendo R\$ 145.802.174,97 suplementares (R\$ 122.341.416,91 com base LOA e R\$ 23.460.758,06 autorizados por outras leis) e R\$ 21.197.083,70 especiais (mediante diversas leis autorizativas).

Do total de créditos especiais abertos no exercício, a unidade técnica verificou que R\$ 4.033.993,10 não dispunham de autorização legal, uma vez que, embora o relatório "Decretos de Alterações Orçamentárias" do SICOM/Consulta do Município (peça 31) indique que os créditos abertos por meio dos Decretos 451, 470, 474, 511 e 567 tenham sido autorizados pela Lei Municipal 7.488/2021 (peça 13), não foi constatada autorização em tal lei para abertura de créditos dessa natureza.

Registrou também que foram observadas divergências acerca da lei autorizativa cadastrada no SICOM relativamente aos créditos abertos mediante os Decretos 470 e 474, tendo em vista que nos arquivos em PDF desses decretos é mencionada autorização dada pela LOA, enquanto que no sistema foi informada autorização com base na Lei Municipal 7.488/2021.

Segundo os registros iniciais presentes no SICOM, a totalidade dos créditos abertos com base na Lei Municipal 7488/2021, da ordem de R\$ 4.033.993,10, deu-se por anulação de dotações (recursos das fontes 100, 101 e 102), por meio dos Decretos 451 (R\$ 1.124.791,23), 470 (R\$ 2.460.000,00), 474 (R\$ 61.301,32), 511 (R\$ 299.172,55) e 567 (R\$ 88.728,00).

A unidade técnica reportou à Lei Municipal 7.488/2021 (peça 13), que dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Municipal, e destacou que os arts. 8º e 9º estabelecem:

Art. 8º. Pela readequação das atribuições de secretárias e órgãos, ficam transferidas as dotações referentes à Assessoria de Comunicação da Secretaria Municipal de Governo para o Gabinete do Prefeito Municipal.

Art. 9º. As despesas decorrentes da presente Lei correrão por conta de dotações próprias do orçamento vigente.

Nesse contexto, seguindo lição de J. R. Caldas Furtado, o órgão técnico salientou que, durante a execução orçamentária, a LOA aprovada pelo Poder Legislativo pode sofrer alterações de natureza quantitativa, mediante os créditos adicionais (suplementar, especial e extraordinário) e/ou qualitativas, por meio de realocações orçamentárias (remanejamento, transposição e transferência).

Destacou também o disposto nos artigos 40, 41, 42 e 43 da Lei Federal 4.320/1964 ⁽¹⁾, que estabelecem que os créditos suplementares e especiais dependem de autorização legal, devem ser abertos por meio de decreto e dependem de recursos disponíveis para que a despesa ocorra.

No mesmo sentido, ressaltou que o inciso V do art. 167 da Constituição Federal de 1988 ⁽²⁾ determina que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. Assim, esclareceu que os créditos suplementares podem ser autorizados pela LOA, nos termos do art. 165, §8º, da Constituição Federal de 1988 ⁽³⁾, enquanto que os créditos especiais devem ser autorizados por lei específica.

A unidade técnica destacou que, não obstante seja posterior ao exercício de 2021, foi aprovada a Decisão Normativa 02/2023, que estabelece orientações e esclarece conceitos acerca dos mecanismos de realocações orçamentárias, previstas no inciso VI do art. 167 da Constituição Federal de 1988, bem como assenta distinção em relação aos créditos adicionais por anulação de dotação previstos no inciso III do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964.

Assim, com base na Decisão Normativa 02/2023, ao considerar a totalidade das alterações orçamentárias havidas no exercício de 2021 no município e, a partir do confronto entre os dados retratados inicialmente no SICOM (consolidados em 20/07/2022) e aqueles evidenciados após o reenvio de dados (consolidados em 17/8/2023), o órgão técnico concluiu que, embora o montante das alterações orçamentárias tenha permanecido inalterado, o total de créditos adicionais abertos em 2021, retratados no SICOM após o reenvio de dados consolidados em 17/08/2023, passou a ser de R\$ 165.874.467,44, inferior em R\$ 1.124.791,23 ao verificado no estudo inicial de R\$ 166.999.258,67, com base nos dados consolidados no sistema em 20/7/2022.

¹ Art. 40. São créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

² Art. 167. São vedados: [...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

³ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...]

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Registrou ainda que as suplementações apuradas inicialmente de R\$ 145.802.174,97 compreendem R\$ 122.341.416,91 com base na LOA, alterada pela Lei Municipal 7.682/2021 (peça 8), e R\$ 23.460.758,06 em outras leis. Já o montante informado de R\$ 148.711.376,84 corresponde a R\$ 125.250.618,80 autorizados pela LOA e R\$ 23.460.758,06 por outras leis.

Ademais, consoante demonstrado à p. 9 do reexame, o montante de R\$ 4.033.933,10, anteriormente classificado como créditos especiais, foi reclassificado como transferência (R\$ 1.124.791,23) e créditos suplementares (R\$ 2.909.201,87).

Assim, em relação ao Decreto 451/2021, a unidade técnica acolheu as alegações do defendente no que se refere às realocações orçamentárias, já que as alterações de R\$ 1.124.791,23 nele contempladas não se constituem em suplementações, tendo ressaltado que essas espécies de alterações orçamentárias não foram objeto de análise, uma vez que não integram o escopo para exame da PCA do chefe do Poder Executivo Municipal referente ao exercício de 2021, definido na Ordem de Serviço Conjunta 01/2022.

No que tange às alterações orçamentárias pertinentes aos Decretos 470, 474, 511 e 567, reiterou que inicialmente os arquivos PDF dos Decretos 470 e 474 (12 e 16) indicavam a LOA como autorizativa dos créditos, enquanto que os Decretos 511 e 567 (peças 14 e 17) indicavam a Lei Municipal 7.488/2021, sendo registrada a totalidade de R\$ 4.033.993,10 no SICOM como créditos de natureza especial e com vinculação a esta última lei.

Conforme alegado na defesa, e a teor do disposto nos Decretos 499, 531, 539 e 582, cujas certidões neles presentes revelam ter havido publicação, respectivamente, em 25/10/2021, 22/12/2021, 25/11/2021 e 12/12/2021 (peça 43), houve alteração da natureza dos créditos contemplados nos Decretos 470, 474, 511 e 567 de especiais para suplementares abertos com base na LOA.

Salientou que se as alterações oriundas dos Decretos 470, 474, 511 e 567, da ordem de R\$ 2.909.201,87, fossem consideradas como suplementações autorizadas pela LOA, o montante total de suplementações lastreadas na LOA resultaria em R\$ 125.250.618,80, o que seria inferior ao autorizado de R\$ 125.875.000,00.

Nesse contexto, em consulta aos dados atuais presentes no SICOM, constatou que as classificações orçamentárias indicadas nos Decretos 470, 474, 511 e 567 (02.02001002.04.122.0001.2004.3.1.90.11.00.100/3.1.90.13.00.100/3.3.90.30.00.100/4.4.90.5.2.00.100, 02.02007001.12.122.0001.2038.3.3.90.46.00.101 e 02.02013001.10.122.0401.2120.3.3.90.46.00.102), não possuíam valores fixados inicialmente na LOA, demonstrando que efetivamente essas alterações no valor de R\$ 2.909.201,87 possuem natureza especial e não suplementar, conforme sustentado na defesa.

Ante o exposto, em que pesem as alegações e documentos encaminhados, bem como o disposto no art. 9º da Lei Municipal 7488/2021, a unidade técnica retificou o total de créditos especiais apurado inicialmente de R\$ 21.197.083,70 para R\$ 20.072.292,47, permanecendo, porém, o apontamento inicial no sentido de que houve abertura de créditos especiais sem cobertura legal, com o valor alterado de R\$ 4.033.993,10 para R\$ 2.909.201,87, o que ensejou a manutenção da irregularidade no que tange à ofensa ao disposto no art. 42 da Lei Federal 4.320/1964.

Todavia, 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, entendo 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.

Assim, analisando os autos, verifica-se que, os créditos especiais abertos sem autorização legislativa, no valor de R\$ 2.909.201,87, correspondem a aproximadamente 0,51% dos créditos concedidos (R\$ 567.182.337,72), razão pela qual, com base nos critérios de materialidade e relevância, entendo que a irregularidade deve ser desconsiderada.

Cumpru destacar que a unidade técnica também apontou que foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis nos valores de R\$ 275.811,43, com base no superávit financeiro, dos quais R\$ 275.801,18 foram efetivamente empenhados, 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 (item 2.3.2, p. 12/13, peça 2).

Na defesa, o responsável alegou, em síntese, que as inconsistências apontadas ocorreram na Prefeitura Municipal de Araxá e na entidade da administração indireta Fundação Cultural Calmon Barreto de Araxá.

Em relação à Fundação Cultural Calmon Barreto de Araxá relacionou os Decretos 121, 477, 244, 21, 558, todos de 2021, ressaltando que os Decretos 21, 244 e 558, foram autorizados pela LOA, porém, não se encontravam cadastrados corretamente no código "1" para recursos do exercício, sendo que os lançamentos dos rendimentos arrecadados foram feitos em fontes diversas.

Prosseguiu aduzindo que no empenhamento das despesas foi utilizado o código "2", indicando corresponder a superávit financeiro, e que todas as fontes de recursos para iniciar a execução de 2021 foram cadastradas na base de dados no código "1".

Suscitou que todas as divergências apontadas são oriundas de fontes de recursos vinculados que se encontravam em poder do tesouro há vários anos, por se tratar de devolução de convênios e de repasse de auxílio emergencial da Lei Aldir Blanc, que se encerrou em 2021 e que já foi formalizada a prestação de contas.

Por outro lado, defendeu que os créditos abertos por superávit financeiro da ordem R\$ 275.811,43 representam um percentual de 0,15% do superávit global verificado no exercício de 2020 (R\$ 186.113.460,56) e 0,06% do orçamento para 2021 (R\$ 475.000.000,00), podendo, portanto, ser considerado como insignificante. Defendeu também que é insignificante a diferença de R\$ 10,25, apurada entre o valor suplementado e o efetivamente empenhado e pago, correspondente de R\$ 9,60 na fonte 216, R\$ 0,17 na fonte 224 e R\$ 0,48 na fonte 262.

Em sede de reexame, a unidade técnica indicou que a abertura de créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis no valor de R\$ 275.801,18 compreendeu R\$ 268.398,71 na fonte 224 – Outras Transferências de Convênios, R\$ 2.846,13 na fonte 246 – Outras Transferências de Recursos do FNDE e R\$ 4.556,34 na fonte 262 – Transferência de Recursos para aplicação em Ações Emergenciais de Apoio ao Setor Cultural (Lei Aldir Blanc).

Ressaltou que os créditos adicionais abertos por superávit financeiro na fonte 224 (R\$ 268.398,88) integram os Decretos 21/2021 (R\$ 258.119,50), 121/2021 (R\$ 10.204,13) e 558/2021 (R\$ 75,75); na fonte 246 (R\$ 2.846,13) integram o Decreto 244/2021; e na fonte 262 (R\$ 476.544,48) foram abertos por meio do Decreto 477/2021.

Na sequência, o órgão técnico fez, às p. 16/17 do reexame, correlação entre os créditos adicionais abertos nas fontes indicadas e as alegações constantes na defesa.

Ressaltou que o responsável deixou de prestar esclarecimentos adicionais quanto à contabilização dos rendimentos informados, se teriam sido arrecadados no exercício de 2020, o que poderia compor o superávit da fonte 162, se fosse o caso, ou em 2021, o que não permitiria tal procedimento, como também não foi informada a conta bancária na qual foram creditados os respectivos valores. Dessa forma, segundo o órgão técnico, foram abertos, pelo

Decreto 477/2021, créditos adicionais sem recursos na fonte 262, com o valor alterado para R\$ 4.401,04 (despesa empenhada).

Por fim, concluiu que, de forma global, restou evidenciada a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro sem recursos disponíveis na ordem de R\$ 4.438,48 (despesas empenhadas), em desacordo com o disposto no art. 43 da Lei Federal 4.320/1964 combinado o § único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

Entretanto, avaliando a execução orçamentária com base em critérios de materialidade, risco e relevância, e levando em conta os parâmetros adotados para a análise das prestações de contas do exercício sob análise, a unidade técnica entendeu que seria cabível afastar o apontamento sob a ótica do princípio da insignificância, a partir do confronto entre o valor considerado como irregular e o total da receita líquida arrecadada pelo município no exercício de 2021 de R\$ 570.198.909,42.

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

Conforme já mencionado, em razão desse entendimento jurisprudencial, foi previsto expressamente no parágrafo único do art. 10 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”.

De fato, analisando os autos, verifica-se que, consoante destacado pela unidade técnica, em relação ao valor de R\$ 4.448,73, relativo aos créditos abertos sem recursos disponíveis, foi empenhado irregularmente o montante de R\$ 4.438,48, o que corresponde a aproximadamente 0,001% do total da despesa empenhada (R\$ 491.053.251,38).

Dessa forma, com base nos critérios de materialidade e relevância, acompanho o estudo técnico e entendo que deve ser desconsiderada a irregularidade referente à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 4.448,73, dos quais R\$ 4.438,48 foram empenhados.

Ademais, cumpre ainda destacar que a unidade técnica constatou que, em relação a algumas fontes, houve divergência entre o superávit financeiro informado no Quadro do Superávit / Déficit Financeiro (DCASP) e o apurado nas remessas de acompanhamentos mensais (AM). Assim, ante as divergências, considerou o menor valor do superávit financeiro entre o informado (DCASP) e o calculado (AM) (p. 14, peça 2).

Recomenda-se, assim, que o superávit financeiro informado pelo jurisdicionado (DCASP) corresponda à diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, considerando também o correto controle por fonte de recursos, conforme preceitua o art. 43, § 1º, inciso I, e § 2º, da Lei Federal 4.320/1964 combinado com o art. 8º, § único, da Lei Complementar 101/2000.

Por fim, de acordo com o relatório da unidade técnica, não foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, 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.

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 2), foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, 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⁽⁴⁾, 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⁽⁵⁾ da Constituição Federal de 1988, que fixa os limites máximos para o repasse de recursos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipal.

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

Ainda quanto à responsabilidade do prefeito no cumprimento do orçamento público, vale lembrar que o Decreto-Lei 201/1967⁽⁶⁾ 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 responsabilidade. Noutras palavras, a questão basilar da norma constitucional é o limite para a realização das despesas do Poder Legislativo e não somente o

⁴ 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;

⁵ 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:

⁶ Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

repassa 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.⁽⁷⁾

Cumpre 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⁽⁸⁾.

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

⁷ 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.

⁸ 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 art., no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

Legislativo e ao princípio da separação dos poderes⁽⁹⁾. 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 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”⁽¹⁰⁾.

No caso dos autos, por meio da LOA (peça 27), foi fixado o valor de R\$ 18.500.000,00 para repasse à Câmara Municipal. Por sua vez, considerando a arrecadação municipal do exercício anterior, no valor de R\$ 308.375.570,98, o órgão técnico esclareceu que o Poder Executivo deveria repassar, no máximo, o valor de R\$ 18.502.534,26 ao Poder Legislativo, o que corresponderia a 6% da base de cálculo.

⁹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

¹⁰ Parecer Prévio TC-010/2017, Relator Conselheiro em Substituição Marco Antônio da Silva, sessão do dia 23/03/2017 da Primeira Câmara.

O relatório do órgão técnico apontou ainda que, embora o Poder Executivo tenha realizado o repasse de R\$ 19.149.912,70, a Câmara Municipal devolveu a importância de R\$ 1.746.331,90, tendo sido também descontado o valor de R\$ 605.707,81, referente a Despesas com Inativos e Pensionista, o que representou um repasse efetivo de R\$ 16.797.872,99, correspondendo a 5,45% da base de cálculo, considerando observado o limite percentual fixado na Constituição Federal de 1988 (p. 16, peça 2).

Todavia, em que pese a unidade técnica não ter verificado irregularidade no repasse, o relator à época determinou a citação do responsável por considerar ter havido a extrapolação do limite de 6% previsto no art. 29-A, II, da Constituição Federal de 1988 (R\$ 18.502.534,26), segundo ele, descontadas apenas as Despesas com Inativos e Pensionista, no valor de R\$ 605.707,81, do valor do repasse concedido (R\$ 19.149.912,70), se chegaria ao montante de R\$ 18.544.204,89, o que representou **6,01%** da receita base de cálculo.

Na defesa, o responsável aduziu que, deduzidas as despesas com inativos e pensionistas no valor de R\$ 555.654,32, bem como o montante devolvido pela Câmara Municipal aos cofres públicos do Município de Araxá no valor de R\$ 1.091.885,60, chega-se a um repasse anual de R\$ 17.502.372,84 que, ao final, representou 5,675% da receita base de cálculo, atendendo ao estabelecido no art. 29-A, inciso II, da Constituição Federal de 1988 e não ultrapassando assim o limite de 6% (p. 7, peça 44)

Em sede de reexame (peça 67), a unidade técnica ressaltou que o responsável não encaminhou documentação comprobatória que corroborasse o alegado, bem como não houve alterações nos dados correspondentes constantes no SICOM.

Registrou ainda que, se o valor das despesas com inativos e pensionistas informado na defesa de R\$ 555.654,32 fosse deduzido do montante líquido repassado de R\$ 19.149.912,70, teria havido um repasse de R\$ 18.594.258,38, o que corresponderia a 6,03% da receita base de cálculo, ultrapassando em R\$ 91.724,12 o limite constitucional de R\$ 18.502.534,26.

Por outro lado, salientou que até as análises das prestações de contas referentes ao exercício de 2021 considerava como parâmetro no cálculo do cumprimento do limite constitucional o repasse líquido realizado no exercício financeiro, ou seja, o repasse efetuado pelo Poder Executivo, deduzido o numerário devolvido pelo Poder Legislativo.

Destacou ainda a impossibilidade de verificação assertiva sobre a natureza das devoluções e que a sua exclusão poderia implicar a apuração de um repasse inferior ao estabelecido na LOA, o que, nos termos do §2º do art. 29-A da Constituição Federal de 1988, configuraria crime de responsabilidade em desfavor do Prefeito Municipal.

Assim, em respeito à jurisprudência da época, consoante precedentes dos Processos 1103992, 1121020, 1120744, 1104132 e 1120443, a unidade técnica esclareceu que, no seu entendimento, a mudança de parâmetro deveria ocorrer a partir das prestações de contas anuais referentes ao exercício de 2022.

Assim, considerando essa particularidade e em observância à uniformidade nas análises técnicas, o órgão técnico ratificou os valores apurados conforme o estudo inicial.

De fato, o entendimento anterior do Tribunal era considerar como regular o valor do repasse líquido à Câmara Municipal, isto é, desconsiderando o numerário devolvido, sendo que a mudança de parâmetro é relativamente recente.

Dessa forma, considerando o quadro apresentado pela unidade técnica no exame preliminar, verifica-se que o valor repassado à Câmara Municipal (R\$ 19.149.912,70 - R\$ 605.707,81 = R\$ 18.544.204,89) excedeu em R\$ 41.670,63 o limite legal (18.502.534,26), representando, no entanto, apenas 0,17% do limite constitucional, o que é imaterial, tal como deliberado nos

Processos 1104505⁽¹¹⁾ e 1104566⁽¹²⁾, motivo pelo qual acompanho o reexame da unidade técnica e entendo que o mencionado dispositivo constitucional foi atendido.

II.2.2 – Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com a unidade técnica, foi aplicado o percentual de **26,47%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecendo ao mínimo de **25%** exigido pelo 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

O órgão técnico informou que foi aplicado o percentual de **24,78%** 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.

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 **39,61%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

¹¹ Processo 1104505. Relator Gilberto Diniz. Sessão: 05/04/2022.

¹² Processo 1104566. Relator Gilberto Diniz. Sessão: 22/03/2022.

O Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **2,61%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

O Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **42,22%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

A unidade técnica destacou que, de acordo com a Consulta 898330, a despesa referente a serviços médicos plantonistas especializados deve ser computada como gasto com pessoal. Ademais, conforme Consulta 838498, os recursos destinados ao pagamento dos profissionais contratados no âmbito municipal para atuar na Estratégia de Saúde da Família, independente da origem, integram a despesa com pessoal do município.

Dessa forma, o estudo técnico incluiu, no quadro de despesas com pessoal, a linha “Despesas com plantões médicos e profissionais da Estratégia de Saúde da Família”, a qual contempla despesas classificadas nas naturezas 3.3.xx.36.xx e 3.3.xx.39.xx (Outras Despesas Correntes – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física e Pessoa Jurídica), com o valor de R\$ 2.513.009,40, conforme relatório anexado à peça 22.

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, também, que as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados e a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família sejam classificadas nas naturezas 3.3.xx.34.xx (elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) ou 3.3.xx.04.xx (elemento de despesa 04 – Contratação por Tempo Determinado – necessidade temporária de excepcional interesse público), as quais devem 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 Consultas 838498 e 898330.

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 – RCL.

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.

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 integralmente, até 2021, a meta prevista para o exercício 2016, atendendo ao disposto na Lei Federal 13.005/2014.

Já no que tange ao item II do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2022, referente à ampliação da oferta de educação infantil em creches para crianças de 0 a 3 anos, ação prevista na Meta 1-B do PNE, a unidade técnica apurou que o município cumpriu, até o exercício de 2021, o percentual de **47,38%** 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**, no âmbito das creches municipais, 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, não cumprindo, portanto, integralmente o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República de 1988.

O responsável não manifestou acerca desses itens na defesa.

Por oportuno, é importante 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⁽¹³⁾.

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”⁽¹⁴⁾, 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 1147831) e verifiquei que o município cumpriu a Meta 1-B do Plano Nacional de Educação – PNE, mas ainda não cumpriu a Meta 18, não atendendo ao disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

Assim, recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento da Meta 18 do PNE, fixada pela Lei Federal 13.005/2014.

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.

¹³ 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;

¹⁴ Disponível em: < <https://buscaativaescolar.org.br/> >

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	C	B	C+	B	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 do parecer prévio pela **aprovação das contas** do senhor Rubens Magela da Silva, Chefe do Poder Executivo do Município de **Araxá**, 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, 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, § 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 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 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 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 as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados e a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família sejam classificadas nas naturezas 3.3.xx.34.xx (elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) ou 3.3.xx.04.xx (elemento de despesa 04 – Contratação por Tempo Determinado – necessidade temporária de excepcional interesse público), as quais devem 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 Consultas 838498 e 898330.

Recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento da Meta 1-A do PNE, e continue reavaliando 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 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 AGOTINHO PATRUS:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

* * * * *