

**Processo:** 1104705  
**Natureza:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Nazareno  
**Exercício:** 2020  
**Responsável:** José Heitor Guimarães de Carvalho  
**MPTC:** Glaydson Santo Soprani Massaria  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

**SEGUNDA CÂMARA – 29/9/2022**

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

1. Mostra-se elevado o percentual de 30% para suplementação de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual por descaracterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais.
2. Aplicam-se os princípios da razoabilidade e da insignificância em relação à abertura de créditos sem recursos disponíveis, quando o valor do crédito adicional empenhado corresponde a 0,05% do total da despesa empenhada.
3. Compete aos gestores adotar providências para viabilizar cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE.

**PARECER PRÉVIO**

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do senhor José Heitor Guimarães de Carvalho, Chefe do Poder Executivo do Município de Nazareno, no exercício de 2020, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 240, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas;
- II) destacar que a análise da prestação de contas do gestor e, por conseguinte, a emissão de parecer prévio pela sua aprovação, não obsta a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista as competências das Cortes de Contas;
- III) recomendar:
  - a) à Administração Municipal que aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de

governo, evitando expressivos ajustes orçamentários pela utilização de altos percentuais de suplementação;

- b) ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual ou o projeto de lei de alteração da LOA, não autorize a suplementação de dotações em percentuais iguais ou superiores a 30%;
  - c) ao município que empenhe e pague as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino utilizando somente a fonte de receita 101 e que utilize a fonte de receita 102 para as despesas com as ações e serviços públicos de saúde, sendo que, em ambos os casos, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, com sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte (por conta representativa da RBC), conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e comunicado SICOM 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta 1088810, o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa 13/2008; e ainda de forma a atender o disposto na Lei Federal 8.080/1990, Lei Complementar 141/2012 combinado com o art. 2º, §§ 1º e 2º e o art. 8º, da Instrução Normativa 19/2008;
  - d) ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento das metas do PNE 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 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;
  - f) à Administração Municipal que a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2020 seja mantida de forma segura e organizada, para caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização.
- 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 após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

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

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de setembro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

TELMO PASSARELI  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**SEGUNDA CÂMARA – 29/9/2022**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Antes de apresentar minha proposta de voto, gostaria de externar o meu entendimento quanto às determinações que vêm sendo realizadas por este Colegiado com vista a cientificar a Diretoria de Controle Externo dos Municípios – DCEM sobre o entendimento consolidado do Tribunal acerca da não exclusão das devoluções realizadas pelo Poder Legislativo ao Executivo, que faço integrar à proposta de voto e que também fará parte das seguintes.

Isso porque, de acordo com a Ordem de Serviço Conjunta 01/2022, 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 da Constituição Federal de 1988, o qual em seus incisos fixa, em percentuais, os limites do total da despesa do Poder Legislativo Municipal e, no seu § 2º, tipifica três condutas que configuram crime de responsabilidade do prefeito: i) efetuar repasse acima teto constitucional, ii) repassar valor inferior ao previsto da Lei Orçamentária Anual e iii) não realizar o repasse até o dia 20 de cada mês.

Cumprir destacar que o Decreto-Lei 201/1967 já previa a possibilidade de responsabilização criminal do prefeito 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 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 repasse que o Poder Executivo realiza, bem como as consequências na esfera criminal para o prefeito no caso do descumprimento das regras de repasse.

Nesse contexto, cumprir 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.

Cumprir destacar que os mecanismos de contingenciamento para essas situações podem estar previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias 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.

Desse modo, quando se trata do repasse fundado no art. 29-A da Constituição Federal, considerando que há uma relação bilateral, dever-se-ia 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 da LRF).

Importante frisar que, por ser uma relação bilateral entre Poderes autônomos, essa readequação não pode ser uma obrigação unilateral, sob pena de ofensa à autonomia do Poder Legislativo e ao princípio da separação dos poderes.

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 dos prefeitos.

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 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, então, temerária a análise do repasse apenas sob a ótica da conduta do chefe do Poder Executivo sem investigar, no processo, como se deram as devoluções e, a depender do caso, poder, então, 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 até 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 (quando calculado o valor do repasse subtraídas as devoluções) se mostrasse dentro do limite.

A contradição estaria 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, embora não tenham um condão de sanar a irregularidade, servem ao propósito de atenuar seus efeitos, “não conduzindo, portanto, à rejeição das Contas”.

Com essas considerações, mas agora chamando a atenção em relação às consultas mencionadas, inclusive na própria consideração, essas consultas tratam de determinadas situações em que as devoluções são realizadas ao final do exercício, porque a Câmara Municipal não teria utilizado completamente os recursos. Para não ficar sobrando dinheiro em caixa, devolve-se aos cofres municipais. Só que nós verificamos várias situações que podem ser diferentes, como as

devoluções de repasses para adequação do valor, seja de teto que já ultrapassou o teto constitucional, seja para adequação do valor previsto na LOA, ou seja, em decorrência da verificação de que não houve arrecadação conforme o previsto.

Então são situações diferentes. Embora as consultas permaneçam válidas, elas se referem a situações diferentes, e o que eu menciono é apenas que deveria ser verificada, em cada processo, qual situação, diligenciando, intimando o responsável a esclarecer qual seria a natureza daquela devolução, o que não dá para fazer, simplesmente, pelo sistema.

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade do senhor José Heitor Guimarães de Carvalho, Chefe do Poder Executivo do Município de Nazareno, relativas ao exercício financeiro de 2020, que tramita neste Tribunal de forma eletrônica, nos termos da Instrução Normativa 04/2017 e Ordem de Serviço Conjunta 01/2021.

A unidade técnica, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, concluiu pela rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 23).

Regularmente citado (peças 26/27), o responsável se manifestou às peças 28/39.

Em sede de reexame, a unidade técnica analisou a defesa apresentada e concluiu pela aprovação das contas com ressalvas, em conformidade com o disposto no inciso II do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 41).

O Ministério Público de Contas, após tecer considerações acerca do SICOM - Sistema Informatizado de Contas dos Municípios, considerou não ter o que “acrescentar à análise técnica dos autos” (peça 44).

É o relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

A análise da prestação de contas foi realizada com base nos dados enviados pelo jurisdicionado por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, observando o disposto na Instrução Normativa 04/2017 e na Ordem de Serviço Conjunta 01/2021.

### **II.1 – Da Execução Orçamentária**

#### **II.1.1 – Dos Créditos Orçamentários e Adicionais**

De acordo com a unidade técnica, por meio da Lei Orçamentária Anual – LOA, foi autorizado o percentual de 30% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares (item 2.1, p. 10, peça 23).

O Tribunal reiteradamente tem considerado elevado o percentual de 30% para suplementação de dotações consignadas na LOA, entendendo que, embora tal percentual não tenha o condão de macular as contas, pode descaracterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais.

*In casu*, verifica-se que o valor dos créditos suplementares abertos foi de R\$ 9.167.197,24, o que corresponde a aproximadamente 28,30% da despesa fixada na LOA (R\$ 32.388.760,79), bem próximo dos 30% autorizados, que equivalem a R\$ 9.716.628,24.

Assim, recomenda-se à Administração Municipal o aprimoramento do processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e

as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários pela utilização de altos percentuais de suplementação.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual, não autorize suplementação de dotações em percentuais acima de 30%.

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

Ainda de acordo com o estudo técnico, foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 57.290,68, com base no excesso de arrecadação (item 2.3.1, p. 12/14, peça 23) e de R\$ 210.625,15, fundamentado no superávit financeiro (item 2.3.2, p. 15/18, peça 23), contrariando assim o disposto no artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964 combinado com o parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000.

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.

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

Em relação aos créditos abertos com base no excesso de arrecadação, a unidade técnica destacou que foi empenhado o montante de R\$ 14.856,85, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos" (peça 23, item 2.3.1 – p. 12/14).

O órgão técnico afastou o apontamento, tendo em vista a baixa materialidade, risco e relevância do valor da despesa empenhada.

De fato, analisando os autos, verifica-se que os R\$ 14.856,85, empenhados com base nos créditos irregularmente abertos pelo excesso de arrecadação, correspondem a aproximadamente 0,05% do total da despesa empenhada (R\$ 32.706.977,87), o que pela jurisprudência deste Tribunal mostra-se insignificante.

Dessa forma, com base nos critérios de materialidade e relevância, acompanho o estudo técnico e proponho que seja desconsiderada a irregularidade.

Por sua vez, em relação aos créditos suplementares e especiais irregularmente abertos com base no superávit financeiro, a unidade técnica ressaltou que, dos R\$ 210.625,15 abertos, foi empenhado o montante de R\$ 209.482,91, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos" (item 2.3.2, peça 23, p. 15/18).

Em sede de defesa, o responsável aduziu às p. 3/6 da peça 38 que

Em 2017, o município de Nazareno firmou Convênio nº 843889/2017 (anexo) com o Ministério do Esporte via Plataforma mais Brasil (antigo SICONV) no valor total R\$ 319.407,60, sendo R\$ 243.750,00 por parte do concedente e R\$ 75.657,60 referente a contrapartida do município objetivando a implantação e/ou modernização de quadras esportivas do município.

O Ministério liberou o primeiro repasse no valor de R\$ 48.750,00, os quais foram depositados em julho de 2019 na conta 647.204-5 da agência 151 da Caixa Econômica Federal, os quais foram devidamente aplicados gerando rendimentos.

Em setembro de 2019 o município transferiu para a conta do convênio, conta: 647.204-5 da agência 151 da Caixa Econômica Federal, R\$ 55.108,75 referente a contrapartida, isto é, Fonte 100.

Em 24/05/2019 foi aberto processo licitatório específico, na modalidade Tomada de Preços nº 32/2019, homologada no valor total de R\$ 319.407,60, com a Construtora Alves Eirelli ME, inscrita no CNPJ 27.459.746/0001-14.

E, conseqüentemente, em 2019 a execução orçamentária foi a seguinte:

Nº de empenho	Fonte	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Não Processados inscritos 2020
EG 3154-000	100	R\$ 75.657,90	R\$ 50.108,02	R\$ 50.108,02	R\$ 25.549,88
EG 3155-000	124	R\$ 243.750,00	R\$ 6.024,90	R\$ 6.024,90	R\$ 237.725,10
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 319.407,90</b>	<b>R\$ 56.132,92</b>	<b>R\$ 56.132,92</b>	<b>R\$ 263.274,98</b>

Sendo assim, foram elaborados empenhos globais em 2019, e até dezembro de 2019 foram pagos o valor R\$ 56.132,92, e o restante do saldo passou como restos a pagar não processados para o exercício de 2020, conforme demonstrado no quadro acima. De acordo com a sistemática de convênios, as transferências são realizadas conforme medições.

Cabe salientar que o município passou com um saldo bancário no valor R\$ 43.240,48 referente a Fonte 124, conforme extrato bancário (anexo).

Em 2020, o município liquidou e pagou à empresa empreiteira o valor R\$ 28.242,19, conforme demonstrado abaixo:

Nº de empenho	Fonte	RPNP	Pagamento 2020	Saldo
EG 3155-000 - 2019	124	R\$ 237.725,10	R\$ 28.242,19	R\$ 209.482,91
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 237.725,10</b>	<b>R\$ 28.242,19</b>	<b>R\$ 209.482,91</b>

Em 03/06/2020 foi feito um acordo entre as partes, o Município de Nazareno e a Construtora Alves Eirelli ME, sendo realizado uma rescisão amigável do contrato. Conseqüentemente, houve cancelamento dos Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 209.482,91, conforme Decreto nº 3.007, 03 de junho de 2020 (anexo) e notas de empenho de cancelamento CP 1295-000; CP 1296-000 e CP 1297-000 (anexo).

Nº de empenho	Fonte	RPNP	Nº Empenho Cancelamento	Valor Cancelado	Saldo
EG 3155-000 – 2019	124	R\$ 209.482,91	CP 01296-000	R\$ 196.816,74	R\$ 0,00
			CP 01297-000	R\$ 12.666,17	
EG 3154-000 – 2019	100	R\$ 20.548,85	CP 01295-000	R\$ 20.548,85	R\$ 0,00
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 230.031,76</b>		<b>R\$ 230.031,76</b>	<b>R\$ 0,00</b>

Considerando a necessidade de retomada da obra com vista a atender o objeto do Convênio nº 843889/2017. Foi convocada a segunda empresa participante da licitação, sendo firmado o contrato nº 56/2020.

Portanto, com o cancelamento dos Restos a Pagar Não Processados no exercício de 2020, com nova empresa contratada e saldo dos recursos aplicados na conta investimento, foi então aberto um crédito por superávit financeiro no valor total de R\$ 209.482,91, na fonte 224, conforme detalhado:

Nº do Decreto	Data	Fonte	Valor	Superávit apurado pelo TCEMG	Abertura sem recurso
3.000	14/05/2020	200	20.650,76	5.837.053,24	0,00
3.000	14/05/2020	224	209.482,91	0,00	209.482,91

Em 17/06/2020 foram efetuados os seguintes empenhos globais junto à empresa Souza e Lage Incorporadora e Construtora Ltda.

- ✓ EG 2116-000 – R\$ 20.523,49 – Fonte 200
- ✓ EG 2117-000 – R\$ 209.482,91 – Fonte 224

Ocorre que o setor de contabilidade, equivocadamente, procedeu abertura do crédito suplementar incorreto. Esclarecemos, que na verdade tratou-se de erro formal, o qual deveria ser uma parte “superávit financeiro” e outra “excesso de arrecadação”, conforme demonstrado a seguir:

Saldo Inicial 01/01/2020 (A) .....	R\$ 43.240,48
Despesas Pagas RP 2019 (B): .....	<u>R\$ 28.242,19</u>
Total [C= A – B].....	R\$ 14.998,29

Conforme dito alhures, os empenhos referentes aos restos a pagar não processados foram cancelados. Portanto, como o município possuía um saldo bancário em 01/01/2020 de R\$ 43.240,48 e foi liquidado e pago a empresa R\$ 28.242,19 e houve o cancelamento do restante do Restos a Pagar, restou, portanto, um saldo de R\$ 14.998,29 (R\$ 43.240,48 - R\$ 28.242,19) o qual é considerado **superávit financeiro**.

No exercício de 2020, o Ministério liberou o valor restante do convênio, R\$ 195.000,00. Este recurso foi transferido para conta bancária CEF 647.204-5, em março de 2020 rendendo juros no valor R\$ 853,02, até 31/12/2020. Totalizando assim, R\$ 195.853,02, como excesso de arrecadação por objeto, consoante dados contidos nos extratos bancários.

Então, o crédito aberto na dotação de despesa 02.011.000.27.813.0075.1.274.4.4.90.51.00 deveria ter sido:

- ✓ Superávit Financeiro de R\$ 14.998,29 na Fonte 224;
- ✓ Excesso de Arrecadação de R\$ 194.484,62 na Fonte 124.

Dessa forma, em que pese o erro na indicação da origem de abertura do crédito suplementar e Decreto de cancelamento de Restos a Pagar nº 3.007, de 03/06/2020, restou comprovada a existência de excesso de arrecadação segregada por fonte e objeto.

Entendemos ser um erro de caráter eminentemente formal, e que não comprometeu o equilíbrio orçamentário e financeiro, e de forma alguma motiva a rejeição de contas analisadas visto que na essência ocorreu de fato o “Superávit Financeiro” e o “Excesso de Arrecadação”.

Diante do exposto, solicita também o afastamento do apontamento e aprovação das contas.

Em sede de reexame (peça 41), a unidade técnica entendeu que, após análise da defesa e da documentação anexada, não restou caracterizada abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, motivo pelo qual concluiu pela não subsistência do apontamento inicial.

Pois bem, verifica-se que dos créditos irregularmente abertos com fundamento no superávit financeiro, no montante de R\$ 210.625,15, a importância de R\$ 209.482,91 foi aberta com base na fonte 224 e o valor de R\$ 1.142,24 na fonte 229.

Ressalta-se que os créditos abertos na fonte 229 não foram empenhados, não tendo havido, portanto, comprometimento do equilíbrio da execução orçamentária, razão pela qual afastou o apontamento, com base na jurisprudência do Tribunal, conforme consta nos autos 1047088 e 1007875.

Já no que diz respeito aos créditos abertos na fonte 224, no montante de R\$ 209.482,91, restou comprovado pela documentação anexada aos autos que havia excesso de arrecadação na fonte 124 e que o valor foi empenhado com base no excesso de arrecadação e não por meio do superávit financeiro, restando caracterizado erro formal.

Dessa forma, acompanho o entendimento do órgão técnico, tendo em vista que o responsável justificou por meio de documentação que ocorreu apenas mero erro formal.

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

### **II.1.2 – Do Controle por Fonte**

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

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

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

A obrigatoriedade do controle por fonte deriva de lei, especificamente do parágrafo único do art. 8º e do inciso I do art. 50, ambos da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – e busca tornar viável o adequado controle da disponibilidade de caixa, mediante a individualização do registro e do controle da origem e respectiva destinação dos recursos públicos, em especial, os vinculados.

## **II.2 – Dos Limites e Índices Constitucionais e Legais**

### **II.2.1 – Repasse à Câmara**

O valor do repasse à Câmara obedeceu ao limite de **7,00%** estabelecido pelo art. 29-A, I, da Constituição Federal de 1988, tendo sido verificado que o repasse correspondeu a **3,68%** da receita base de cálculo.

## II.2.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

No estudo técnico inicial foi apontado que o Município aplicou o percentual de **24,51%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, não tendo obedecido ao mínimo de **25%** exigido no art. 212 da Constituição Federal de 1988, o que ensejaria a rejeição das contas.

Devidamente citado, o gestor, em sua defesa, discordou do valor da disponibilidade de caixa apurado pela unidade técnica, alegando que havia o total de R\$ 967.781,62 nas seguintes contas:

Instituição Financeira	Agência	Conta Bancária	Fonte	Valor
Caixa Econômica Federal	151-2	164-4 - Arrecadação IPTU	101	R\$ 107.971,84
Banco do Brasil	364-6	1714-0 – Trans. Educação 25%	101	R\$ 275.514,12
Banco do Brasil	364-6	23.700-0 – Transf. Educação 10%	101	R\$ 584.295,66
<b>Disponibilidade de Caixa Total</b>				<b>R\$ 967.781,62</b>

O responsável não anuiu ainda com o montante de restos a pagar inscritos sem disponibilidade de caixa considerado pela unidade técnica aduzindo que

Os recursos movimentados para as despesas com MDE são apenas nas contas específicas 1714-0 e 23.700-0, entretanto, conforme supracitado acima, a conta bancária 164-4 – Arrecadação IPTU recebe recursos municipais e há dedução de 25% para composição da receita base de cálculo da MDE.

Como é sabido, todos os recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, serão repassados para conta específica até o décimo dia do mês subsequente. Portanto, os recursos arrecadados do dia 21/12/2019 a 31/12/2019 deverão ser repassados até o dia 10/01/2020, cumprindo o prazo decencial de transferências.

Então, considerando a existência de disponibilidade de caixa, não haverá restos a pagar (processados e não processados) inscritos sem disponibilidade financeiro, e o valor total da aplicação passa a ser R\$ 5.173.072,24.

Descrição	Percentual	Valor
Total das Receitas	-	R\$ 20.695.414,44
Aplicação Devida (art.212, CF/88)	25%	R\$ 5.173.853,61
Valor da Aplicação	24,99%	R\$ 5.173.072,24
<b>Diferença entre o Valor Aplicado e o Limite Constitucional</b>		<b>R\$ 781,37</b>

Assim, defendeu que o percentual corretamente aplicado seria de 24,99%, já que teria deixado de investir apenas R\$ 781,37 na MDE. Em função disso, diante da baixa materialidade, risco e relevância dos valores apurados, requereu o afastamento do apontamento.

Alternativamente, pugnou pela desconsideração do apontamento, tendo em vista a promulgação da Emenda Constitucional 119/2022.

Em sede de reexame a unidade técnica manifestou pelo afastamento da irregularidade à peça 41, tendo em vista que

a Emenda Constitucional nº 119 de 27/04/2022, originada da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2021, que desobriga a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios da aplicação de percentuais mínimos da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2020 e 2021, em razão do desequilíbrio fiscal ocasionado pela pandemia de Covid-19.

Ressalta-se que conforme o art. 1º da Emenda Constitucional nº 119 de 27/04/2022, o Ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021, que na análise em questão corresponde ao montante de R\$ 102.387,32.

Esta Unidade Técnica entende pelo afastamento da irregularidade de descumprimento do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal, conforme aprovação da Emenda Constitucional 119 de 27/04/2022.

De acordo com o estudo técnico foram utilizados recursos movimentados por meio das contas bancárias 101052-0, 1714-0, 23700-0, 54700-X e 62372-5 para pagamento das despesas em MDE, os quais totalizam a quantia de R\$ 859.809,78 (p. 16 da peça 41), resultado da soma dos saldos R\$ 275.514,12 (conta 1714-0) + R\$ 584.295,66 (conta 23.700-0).

Assim, verifica-se que a questão controversa está na utilização ou não do saldo da conta 164-4 para fins de disponibilidade financeira para cobrir o montante de restos a pagar:

Instituição Financeira	Agência	Conta Bancária	Fonte	Valor
Caixa Econômica Federal	151-2	164-4 - Arrecadação IPTU	101	R\$ 107.971,84

Conforme apresentado no Manual de Demonstrativos Fiscais<sup>(1)</sup>, os recursos provenientes da arrecadação do IPTU devem compor o limite mínimo para cálculo de aplicação em MDE além do FUNDEB:

LIMITE MÍNIMO PARA CÁLCULO DE APLICAÇÃO EM MDE ALÉM DO FUNDEB

---

<sup>1</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 12ª edição. Publicado em 31 de janeiro de 2022.

<b>MUNICÍPIOS</b>
<b>Mínimo de 5% das Transferências de Impostos que compõem a cesta do FUNDEB</b>
Cota-Parte FPM (CF art. 159, I, b)
Cota-Parte ITR
Cota-Parte IPI Exportação
Cota-Parte IPVA
Cota-Parte ICMS
<b>Mínimo de 25% dos Impostos e Transferências de Impostos que não compõem a cesta do FUNDEB</b>
IP TU - Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos
ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte
Cota-Parte IOF Ouro
Compensações Financeiras Provenientes de Impostos e Transferências de Impostos

Figura 2 do MDF, p. 308.

Neste sentido, o valor de R\$ 107.971,84, referente aos recursos movimentados para as despesas com MDE na conta bancária 164-4 – Arrecadação IPTU são oriundos da receita de impostos municipais que compõem a base de cálculo do MDE, devendo ser acrescidos à disponibilidade bruta de caixa.

Assim, conforme demonstrado abaixo, com acréscimo destes recursos na disponibilidade bruta de caixa, o valor dos restos a pagar (processados e não processados) inscritos sem disponibilidade de caixa diminui para R\$ 6.365,89 e o total aplicado atinge o montante de R\$ 5.179.438,13, resultando em percentual de aplicação na MDE de **25,03%**:

Descrição	Valor
Valor Pago (A)	1.049.343,21
Contribuição ao FUNDEB (Lei nº 11.494/2007)	3.227.480,58
Restos a Pagar Inscritos no Exercício (B)	896.248,45
Subtotal (C=A+FUNDEB+B)	5.173.072,24
Disponibilidade Bruta de Caixa(D)	967.781,62
Valores comprometidos com Restos a Pagar de Exercícios Anteriores (E)	65.167,28
Disponibilidade de caixa para fins de Inscrição em Restos a Pagar (F=D-E)	902.614,34
Disponibilidade de Caixa Comprometida em Restos a Pagar não Computados na Aplicação (G)	-
Restos a Pagar (processados e não processados) inscritos sem disponibilidade de Caixa (H=B-F+G)	6.365,89
Restos a pagar de Exercícios Anteriores sem disponibilidade de caixa pagos no exercício atual (Consulta 932.736) (I)	-
<b>Total Aplicado (J=C H+I)</b>	<b>5.179.438,13</b>

Descrição	Percentual	Valor
Total das Receitas (Art.212 da CR/88 EC 53/06, Leis nº- 9394/96 e 11494/07)		20.695.414,44
K - Aplicação devida (art.212 da CF/88)	25,00	5.173.853,61
J - Valor da Aplicação	25,03	5.179.438,13
L = Diferença entre o valor Aplicado e o Limite Constitucional (L = J-K)		5.584,52

Fonte: gabinete Conselheiro Substituto Telmo Passareli.

Portanto, acato as alegações do defendente quanto à inclusão do valor de R\$ 107.971,84 no montante das disponibilidades financeiras e considero sanada a irregularidade referente ao

descumprimento do art. 212 da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Instrução Normativa 05/2012.

Todavia, em consonância com o estudo técnico, recomenda-se que as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino sejam empenhadas e pagas utilizando somente a fonte de receita 101 e que a movimentação dos recursos correspondentes seja feita em conta corrente bancária específica, com a sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte (por conta representativa da RBC), conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e comunicado SICOM 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta 1088810, o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa 13/2008.

### **II.2.3 – Ações e Serviços Públicos de Saúde**

Foi aplicado o percentual de **25,81%** da receita base de cálculo nas ações e Serviços Públicos de Saúde, obedecendo ao mínimo de **15%** exigido pelo art. 198, § 2º, III, da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Lei Complementar 141/2012 e na Instrução Normativa 05/2012.

Em consonância com o estudo técnico, recomenda-se que as despesas com gastos nas ações e serviços públicos de saúde sejam empenhadas e pagas utilizando somente a fonte de receita 102 e que a movimentação dos recursos correspondentes seja feita em conta corrente bancária específica, com a sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte (por conta representativa da RBC), conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e comunicado SICOM 35/2014, de forma a atender a Consulta 1088810 e ao disposto na Lei Federal 8.080/1990, na Lei Complementar 141/2012 combinado com o art. 2º, §§ 1º e 2º e o art. 8º, da Instrução Normativa 19/2008.

### **II.2.4 – Despesas com Pessoal por Poder**

O Poder Executivo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 no art. 20, III, *b*, tendo sido aplicados **49,45%** da receita corrente líquida.

O Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **2,30%** da receita corrente líquida.

O Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **51,75%** da receita corrente líquida.

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

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

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

#### **II.3.1 – Dívida Consolidada Líquida**

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

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

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

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

### **II.3.2 – Operações de Crédito**

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

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

Após analisar os dados enviados pelo SICOM, a unidade técnica concluiu que o município obedeceu ao limite percentual estabelecido pela Resolução 43/2001 do Senado Federal.

### **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 I do Anexo I a que se refere o art. 2º, *caput* e § 2º, art. 3º, § 6º e art. 4º, *caput*, da Instrução Normativa 04/2017.

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

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

### **II.5 – PNE - Plano Nacional de Educação**

No que se refere ao item I do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2021, a universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade até o ano de 2016, ação prevista na Meta 1 do PNE, a unidade técnica apurou que o município cumpriu até 2020, apenas **66,20%** da meta prevista para o exercício 2016, deixando de atender o disposto na Lei 13.005/2014.

Já no que tange ao item II do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2021, referente à oferta em creches para crianças de 0 a 3 anos, ação também prevista na Meta 1 do PNE, a unidade

técnica apurou que o município cumpriu, até o exercício de 2020, o percentual de **39,64%** da meta, devendo atingir o mínimo de **50%** até 2024, conforme disposto na Lei 13.005/2014.

O item III do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2021, por sua vez, prevê a análise 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 2020, pelos critérios da Portaria MEC/MF de 06/2018 e 04/2019, não cumprindo, portanto, o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

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

## 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, uma vez que permaneceu com a nota B (efetiva) nos exercícios de 2019 e 2020:

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

Nesse contexto é o caso de se recomendar ao município que reavalie as políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de melhores índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas, de modo que as ações de governo correspondam às demandas da sociedade.

## III – CONCLUSÃO

Em virtude do exposto, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente com fulcro na Instrução Normativa 04/2017, proponho a emissão do parecer prévio pela **aprovação das contas** do senhor José Heitor Guimarães de Carvalho, Chefe do Poder Executivo do Município de **Nazareno** no exercício de **2020**, nos termos do art. 45, I, da Lei Orgânica e do art. 240, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas.

Importante destacar que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio pela sua aprovação, não obsta a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista as competências das Cortes de Contas.

Recomenda-se à Administração Municipal que aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários pela utilização de altos percentuais de suplementação.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual ou o projeto de lei de alteração da LOA, não autorize a suplementação de dotações em percentuais iguais ou superiores a 30%.

Recomenda-se ao município ao município que empenhe e pague as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino utilizando somente a fonte de receita 101 e que utilize a fonte de receita 102 para as despesas com as ações e serviços públicos de saúde, sendo que, em ambos os casos, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, com sua identificação e escrituração de forma individualizada por fonte (por conta representativa da RBC), conforme parâmetros utilizados no SICOM, estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e comunicado SICOM 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta 1088810, o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa 13/2008; e ainda de forma a atender o disposto na Lei Federal 8.080/1990, Lei Complementar 141/2012 combinado com o art. 2º, §§ 1º e 2º e o art. 8º, da Instrução Normativa 19/2008.

Recomenda-se ao município que prossiga promovendo ações públicas para o atingimento das metas do PNE e reavalie as políticas públicas e prioridades, com vistas ao seu aprimoramento e obtenção de bons índices de eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

Recomenda-se ainda ao Controle Interno o efetivo acompanhamento da gestão do chefe do Executivo, notadamente no cumprimento das metas previstas nas leis orçamentárias e na execução dos programas do município, sob pena de responsabilização solidária, conforme determinado no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se que as presentes recomendações não impedem que a constatação de conduta reiterada nos próximos exercícios venha a influenciar a conclusão dos pareceres prévios a serem emitidos.

Recomenda-se que a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2020 seja mantida de forma segura e organizada, para caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização.

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

**CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:**

Acolho a proposta de voto do Relator.

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:**

Acolho a proposta de voto do Relator.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:**

Também acolho a proposta de voto do Relator.

**ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.**

**(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)**

\* \* \* \* \*