

Processo: 1120767
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Piedade de Ponte Nova
Exercício: 2021
Responsável: Antônio Mayrink Bordoni
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 13/8/2024

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

1. A autorização na LOA para abertura de créditos suplementares com fundamento na reserva de contingência deve estar acompanhada da indicação do valor ou do percentual máximo de suplementação, geral ou por fonte, sob pena de se configurar autorização de abertura de créditos ilimitados, o que afronta o disposto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988.
2. Os gestores devem se atentar ao preenchimento dos dados relativos ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação para análise das informações.
3. Compete aos gestores adotar providências para viabilizar o cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE.
4. Os gestores devem enviar os dados relativos à efetividade da gestão municipal no prazo determinado pelo Tribunal para a realização de análise do índice.

PARECER PRÉVIO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Senhor Antônio Mayrink Bordoni, Prefeito Municipal de Piedade de Ponte Nova, no exercício de 2021, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 86, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas;
- II) destacar que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio pela sua aprovação, não obsta a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista as competências das Cortes de Contas;

III) recomendar:

- a) 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 em que haja previsão de autorização para abertura de créditos suplementares tendo como fonte de recursos a reserva de contingência, não autorize previamente suplementações sem a fixação de um valor ou percentual máximo, com lastro no orçamento previsto, observada, em regra, a baliza dos 30% considerada razoável nos termos da Consulta 1110006;
- c) ao Chefe do Poder Executivo que, em exercícios futuros, a fim de evitar eventual imputação de crime de responsabilidade, nos termos do art. 29-A, §2º, da CF/1988, adote medidas junto ao Poder Legislativo para a adequação da Lei Orçamentária, objetivando o equilíbrio das contas públicas;
- d) ao município que, utilize somente a fonte de receita 1.500.000 para o empenho e o pagamento das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e com as ações e serviços públicos de saúde, devendo constar o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001 nos empenhos das despesas do ensino e o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002 nos empenhos relativos às despesas da saúde, conforme orientação constante do Comunicado SICOM 16/2022;
- e) ao município que realize a movimentação dos recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino e das ações e serviços públicos de saúde em conta corrente bancária específica, sendo identificados e escriturados de forma individualizada, conforme parâmetros utilizados no SICOM estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e Comunicado SICOM 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta 1088810, o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 3º da Instrução Normativa 02/2021; e ainda de forma a atender o disposto na Lei Federal 8.080/1990 e na Lei Complementar 141/2012 combinado com o art. 2º, §§ 1º e 2º, e o art. 8º da Instrução Normativa 19/2008;
- f) ao Chefe do Poder Executivo e ao responsável pelo setor de contabilidade, que fiquem atentos ao preenchimento dos dados relativos ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, a fim de que não seja prejudicada a análise das informações por este Tribunal de Contas;
- g) ao Chefe do Poder Executivo que se atente ao prazo de envio das informações relativas ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal, evitando o encaminhamento de informações incompletas, a fim de não comprometer o exame realizado pelo Tribunal de Contas, bem como evitar futura aplicação de penalidade;
- 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) determinar ao atual prefeito o cumprimento das metas do PNE, realizando, inclusive, a busca ativa de crianças e adolescentes em situação de evasão escolar, sob pena de poder ter as contas dos próximos exercícios rejeitadas, caso não haja justificativa plausível para o não implemento das referidas metas;
- V) ressaltar que as presentes recomendações não impedem que a constatação de conduta reiterada nos próximos exercícios venha a influenciar a conclusão dos pareceres prévios a serem emitidos;
- VI) determinar que, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, sejam arquivados os autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de agosto de 2024.



**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 13/8/2024**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade do senhor Antônio Mayrink Bordoni, Chefe do Poder Executivo do Município de Piedade de Ponte Nova, 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.

A unidade técnica, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, concluiu que as irregularidades apontadas poderiam ensejar a rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 10).

Realizada a citação (peças 29/30), foi apresentada defesa à peça 31.

Em sede de reexame, a unidade técnica verificou que apenas o apontamento referente à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis foi sanado, permanecendo o apontamento do não envio dos dados relativos ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, retificando assim, a conclusão pela aprovação das contas com ressalva, em conformidade com o disposto no inciso II do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 34).

O Ministério Público de Contas limitou-se a acompanhar a análise técnica constante nas peças 10 e 34 (peça 39).

Em 03/06/2024, o processo foi redistribuído à minha relatoria, nos termos do art. 216 da Resolução 12/2008 (peça 38).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A análise da prestação de contas foi realizada com base nos dados enviados pelo jurisdicionado por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, observando o disposto na Instrução Normativa 04/2017 e na Ordem de Serviço Conjunta 01/2022.

II.1 – Da Execução Orçamentária

II.1.1 – Dos Créditos Orçamentários E Adicionais

De acordo com a unidade técnica, por meio do inciso I do art. 2º da Lei Orçamentária Anual – LOA (peça 17), foi autorizado o percentual de 30% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares, com base na anulação parcial e/ou total das dotações (item 2.1, p. 9, peça 10).

Além disso, demonstrou-se que, pelos incisos II, III e V do art. 2º, foi autorizada a abertura de créditos suplementares às dotações do orçamento para o exercício, com base no excesso de arrecadação, no superávit financeiro, ambos até o limite de 100%, e na reserva de contingência, respectivamente, sem o estabelecimento de qualquer limite.

A unidade técnica pontuou que não foi observado o devido processo legislativo orçamentário, uma vez que existe autorização legal para abertura de créditos adicionais suplementares sem indicação de percentual limitativo, o que contraria o disposto no inciso VII do art. 167 da Constituição Federal de 1988 (p. 9, peça 10).

O responsável alegou, em síntese, que a Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado de Minas Gerais e a Lei Orgânica do Município de Piedade de Ponte Nova foram observados, na medida em que as autorizações para abertura de créditos suplementares com base no excesso de arrecadação e no superávit financeiro foram limitadas ao total dos recursos arrecadados.

Todavia, verifica-se que no inciso V do art. 2º, da LOA não há indicação de percentual, motivo pelo qual se considera que houve autorização para abertura de créditos suplementares sem limitação.

A princípio, cumpre destacar que, quando houver previsão na LOA de autorização para abertura de créditos suplementares com fundamento na anulação de dotações, no excesso de arrecadação e no superávit financeiro, o Poder Público, em observância à vedação prevista no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988, deve estabelecer um valor ou percentual máximo de suplementação, geral ou para cada fonte, sob pena que configurar autorização de abertura de créditos ilimitados, bem como falta de planejamento das ações governamentais, consoante entendimento externado na Consulta 1110006⁽¹⁾.

Ademais, é imprescindível que essa autorização observe o parâmetro considerado razoável por este Tribunal, ou seja, que o total da suplementação autorizada, considerando todas as fontes de recursos, não ultrapasse 30% do total do orçamento previsto.

In casu, no exame *a posteriori* da execução orçamentária, verifica-se que o valor dos créditos suplementares abertos com autorização prévia na LOA, com base na anulação de dotações (R\$ 4.370.660,25), no excesso de arrecadação (R\$ 2.946.830,71), no superávit financeiro (R\$ 538.000,00) e na reserva de contingência (R\$ 200.000,00), totalizou R\$ 8.055.490,96, o que correspondeu ao final a aproximadamente 43,4% da despesa inicialmente fixada na LOA (R\$ 18.559.120,00).

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 ou o projeto de lei de alteração da LOA em que haja previsão de autorização para abertura de créditos suplementares tendo como fonte de recursos a reserva de contingência, não autorize previamente suplementações sem a fixação de um valor ou percentual máximo, com lastro no orçamento previsto, observada, em regra, a baliza dos 30% considerada razoável nos termos da Consulta 1110006.

Além disso, a unidade técnica apontou que não foram abertos créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, obedecendo, assim, ao disposto no artigo 42 da Lei Federal 4.320/1964.

Por outro lado, segundo o estudo técnico, foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis nos valores de R\$ 231.576,41, com base no excesso de arrecadação, contrariando, assim, ao disposto no artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964 combinado com o parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000 (item 2.3.1, p. 10/11, peça 10).

¹ Consulta 1110006. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão: 09/10/2022.

A unidade técnica ressaltou que, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", em relação ao valor de R\$ 231.576,41, foi empenhado o montante de R\$ 172.800,27 (p. 11, peça 10).

O responsável alegou, em síntese, que conforme entendimento da Consulta 932477⁽²⁾, os recursos oriundos da arrecadação de impostos e transferências constitucionais (fontes 100, 101 e 102) podem ser movimentados entre si, pois decorrem das mesmas arrecadações, de modo que o excesso de arrecadação observado em uma fonte pode ser utilizado para acobertar a despesa em outra.

Dessa forma, elaborou quadro demonstrativo alegando que havia o total de R\$ 443.648,13 de saldo orçamentário não utilizado em 2021 suficiente para acobertar o valor indicado equivocadamente como irregular.

Em sede de reexame, a unidade técnica confirmou a possibilidade de aplicação do parecer da Consulta 932477 e, após os devidos ajustes, verificou que havia um excesso de arrecadação no montante de R\$ 262.129,77 na fonte 100, suficiente para cobrir o montante irregularmente empenhado de R\$ 172.800,27 (R\$ 42.148,59 na fonte 101 e R\$ 130.651,68 na fonte 102).

Por fim, concluiu que, após aos devidos ajustes, foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 58.776,14, os quais não teriam sido empenhados. Em função disso, tendo em vista não ter havido comprometimento do equilíbrio da execução orçamentária, afastou a irregularidade inicialmente apontada.

A jurisprudência do Tribunal, em casos semelhantes, tem sido no sentido de analisar o valor dos créditos empenhados para verificar se a irregularidade é capaz de ensejar a reprovação das contas, conforme pareceres prévios emitidos nos autos 1047088 e 1007875.

No caso dos autos, a unidade técnica ressaltou que foram abertos R\$ 58.776,14 em créditos suplementares e especiais, mas as respectivas despesas não foram empenhadas.

Dessa forma, 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\$ 58.776,14.

Por fim, não foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, atendendo, assim, ao disposto no art. 59 da Lei Federal 4.320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

II.1.2 – Do Controle Por Fonte

De acordo com a unidade técnica (peça 10), não foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, descumprindo, 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.

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

² Consulta 932477. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão: 19/11/2014.

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

De acordo com a Ordem de Serviço Conjunta 01/2022⁽³⁾, 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⁽⁴⁾ 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⁽⁵⁾ 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 repasse que o Poder Executivo realiza, bem como as consequências na esfera criminal para o prefeito no caso do descumprimento das regras de repasse.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que este Tribunal já se pronunciou sobre a matéria nas Consultas 785693, 896488 e 898307, quando destacou a necessidade de serem observados concomitantemente o teto previsto na Constituição Federal de 1988 e o piso fixado na LOA, sob pena de se configurar crime de responsabilidade.

Contudo, não se pode ignorar que certas situações, por vezes imprevisíveis, como um eventual estado de calamidade financeira ou uma pandemia, como a recentemente vivenciada mundialmente, poderiam frustrar a expectativa de ingresso de receitas, o que afetaria diretamente o valor do repasse.

³ 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;

⁴ 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:

⁵ Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

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.⁽⁶⁾

Cumprir destacar que os mecanismos de contingenciamento para essas situações podem estar previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, inclusive, pode conter formas de limitação de empenho, conforme previsto na alínea *b*, do inciso I do art. 4º da Lei Complementar 101/2000⁽⁷⁾.

Desse modo, quando se trata do repasse fundado no art. 29-A da CF/1988, considerando que há uma relação bilateral, deve-se analisar o caso com base nas obrigações de quem realiza e de quem recebe o repasse. Isso porque é dever não apenas do Poder Executivo como também do Poder Legislativo realizar o contingenciamento das despesas, mediante a promoção dos ajustes necessários, se verificado que, ao final de um bimestre, a receita arrecadada não poderá comportar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas (art. 9º, Lei Complementar 101/2000).

Importante frisar que, por ser uma relação bilateral entre Poderes independentes, essa readequação não pode ser uma obrigação unilateral, sob pena de ofensa à autonomia do Poder Legislativo e ao princípio da separação dos poderes⁽⁸⁾. 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,

⁶ 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.

⁷ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre: [...] b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

⁸ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

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”⁹.

No caso dos autos, por meio da LOA (peça 17), foi fixado o valor de R\$ 945.000,00 para repasse à Câmara Municipal. Por sua vez, considerando a arrecadação municipal do exercício anterior, no valor de R\$ 12.952.807,08, o órgão técnico esclareceu que o Poder Executivo deveria repassar, no máximo, o valor de R\$ 906.696,50 ao Poder Legislativo, o que corresponderia a 7% da base de cálculo.

O relatório do órgão técnico apontou ainda que, embora o Poder Executivo tenha realizado o repasse de R\$ 893.487,28 a Câmara Municipal devolveu a importância de R\$ 90.000,00, o que representou um repasse efetivo de R\$ 803.487,28, correspondendo a 6,20% da base de cálculo, tendo sido, portanto, observado o limite percentual fixado na Constituição Federal de 1988 (p. 14, peça 10).

O responsável não se manifestou acerca da realização do repasse de R\$ 893.487,28 à Câmara Municipal ter sido inferior ao valor de R\$ 945.000,00 estabelecido LOA.

De fato, analisando os dados enviados, verifica-se que, conquanto não tenha sido observado o valor fixado na LOA, o valor do repasse concedido de R\$ 893.487,28 representa aproximadamente **6,9%** da receita base de cálculo, obedecendo, assim, ao limite de 7%

⁹ Parecer Prévio TC-010/2017, Relator Conselheiro em Substituição Marco Antônio da Silva, sessão do dia 23/03/2017 da Primeira Câmara.

estabelecido pelo art. 29-A, I, da Constituição Federal de 1988, o que enseja a aprovação das contas.

Todavia, considerando que o valor do repasse no exercício em análise foi inferior ao previsto na LOA, recomenda-se ao Chefe do Poder Executivo que, em exercícios futuros, a fim de evitar eventual imputação de crime de responsabilidade, nos termos do art. 29-A, § 2º, da CF/1988, adote medidas junto ao Poder Legislativo para a alteração da Lei Orçamentária, objetivando o equilíbrio das contas públicas.

II.2.2 – Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Foi aplicado o percentual de **25,86%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecendo ao mínimo de **25%** exigido no art. 212 da Constituição Federal de 1988, estando de acordo, também, com o disposto na Instrução Normativa 05/2012.

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 a fonte de recurso 1.500.000 e no empenho deve constar o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001.

Além disso, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, sendo identificados e escriturados de forma individualizada, conforme parâmetros utilizados no SICOM estabelecidos na Instrução Normativa 05/2011, alterada pela Instrução Normativa 15/2011 e Comunicado SICOM 35/2014, bem como ao que estabelece a Consulta 1088810, o inciso I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 3º da Instrução Normativa 02/2021.

II.2.3 – Aplicação nas Ações e Serviços Públicos de Saúde

Foi aplicado o percentual de **23,84%** 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 a fonte de recurso 1.500.000 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 **45,37%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

O Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **3,37%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

O Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **48,74%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

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

O Tribunal passou a analisar, nas prestações de contas do Executivo Municipal relativas ao exercício de 2021, a observância, pelos municípios, do limite da Dívida Consolidada Líquida e das Operações de Crédito.

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

II.3.1 – Dívida Consolidada Líquida

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

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

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

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

II.3.2 – Operações de Crédito

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

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

Após analisar os dados enviados pelo SICOM, a unidade técnica concluiu que o município obedeceu ao limite percentual estabelecido pela Resolução 43/2001 do Senado Federal, tendo sido aplicados 2,46% da Receita Corrente Líquida Ajustada.

II.4 – Relatório de Controle Interno

De acordo com a unidade técnica, o relatório do Controle Interno concluiu pela regularidade das contas, tendo abordado todos os itens exigidos no item I do Anexo I a que se refere o art. 2º, *caput* e § 2º, o art. 3º, § 6º, e o art. 4º, *caput*, da Instrução Normativa 04/2017.

Ressalta-se que o parecer completo e conclusivo faz parte do escopo de análise contido na Instrução Normativa 04/2017 e na Ordem de Serviço Conjunta 01/2022.

Tendo em vista que todos os itens exigidos pela Instrução Normativa 04/2017 foram atendidos, verifica-se que o escopo da Ordem de Serviço Conjunta 01/2022 foi cumprido.

II.5 – PNE - Plano Nacional de Educação

No que se refere ao item I do art. 2º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2022, a universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade até o ano de 2016, ação prevista na Meta 1-A do PNE, a unidade técnica apurou que o município cumpriu, até 2021, apenas **77,59%** da meta prevista para o exercício 2016, deixando de atender o disposto na Lei 13.005/2014.

Já no que tange à oferta em creches para crianças de 0 a 3 anos, ação também prevista na Meta 1-B do PNE, a unidade técnica apurou que o município cumpriu, até o exercício de 2021, o percentual de **33,98%** da meta, devendo atingir o mínimo de **50%** até 2024, conforme disposto na Lei Federal 13.005/2014.

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. Nesse ponto, a unidade técnica informou que até a data da consolidação das contas municipais, os dados relativos ao I-EDUC não haviam sido encaminhados ao Tribunal.

O responsável não apresentou defesa sobre o não envio dos dados relativos ao I-EDUC.

Desse modo, recomenda-se ao chefe do Poder Executivo e ao responsável pelo setor de contabilidade que fiquem atentos ao preenchimento dos dados, evitando o encaminhamento de informações incompletas, a fim de que não seja prejudicada a análise das informações por este Tribunal de Contas.

Cumpra-se 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⁽¹⁰⁾.

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

¹⁰ 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;

Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), desenvolveu o aplicativo “Busca Ativa Escolar”⁽¹¹⁾, 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.

Considerando a relevância do tema, bem como o fato de o prazo para o cumprimento da Meta 1-B do PNE se findar em 2024, considero pertinente determinar ao atual prefeito o cumprimento das Metas do PNE, realizando, inclusive, a busca ativa de crianças e adolescentes em situação de evasão escolar, sob pena de poder ter as contas dos próximos exercícios rejeitadas, caso não haja justificativa plausível para o não implemento das referidas metas.

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, até a data da consolidação das Contas Municipais, os dados relativos ao IEGM desse exercício não haviam sido encaminhados a este Tribunal de Contas, motivo pelo qual não foi possível avaliar o resultado da gestão pública em 2020.

Neste cenário, é o caso de se recomendar ao chefe do Executivo que se atente ao prazo de envio das informações necessárias para análise desse índice, a fim de não comprometer o exame realizado pelo Tribunal de Contas, bem como evitar futura aplicação de penalidade.

III – CONCLUSÃO

Em virtude do exposto, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente com fulcro na Instrução Normativa 04/2017, voto pela emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas** do senhor Antônio Mayrink Bordoni, Chefe do Poder Executivo do Município de **Piedade de Ponte Nova** no exercício de **2021**, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar 102/2008 c/c art. 86, inciso I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas.

Importante destacar que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio pela sua aprovação, não obsta a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal, seja sob a ótica financeira, patrimonial,

¹¹ Disponível em: < <https://buscaativaescolar.org.br/> >

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 em que haja previsão de autorização para abertura de créditos suplementares tendo como fonte de recursos a reserva de contingência, não autorize previamente suplementações sem a fixação de um valor ou percentual máximo, com lastro no orçamento previsto, observada, em regra, a baliza dos 30% considerada razoável nos termos da Consulta 1110006.

Recomenda-se ao Chefe do Poder Executivo que, em exercícios futuros, a fim de evitar eventual imputação de crime de responsabilidade, nos termos do art. 29-A, §2º, da CF/1988, adote medidas junto ao Poder Legislativo para a adequação da Lei Orçamentária, objetivando o equilíbrio das contas públicas.

Recomenda-se ao município que, utilize somente a fonte de receita 1.500.000 para o empenho e o pagamento das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e com as ações e serviços públicos de saúde, devendo constar o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001 nos empenhos das despesas do ensino e o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002 nos empenhos relativos às despesas da saúde, 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 Chefe do Poder Executivo e ao responsável pelo setor de contabilidade, que fiquem atentos ao preenchimento dos dados relativos ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, a fim de que não seja prejudicada a análise das informações por este Tribunal de Contas.

Recomenda-se ao Chefe do Poder Executivo que se atente ao prazo de envio das informações relativas ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal, evitando o encaminhamento de informações incompletas, a fim de não comprometer o exame realizado pelo Tribunal de Contas, bem como evitar futura aplicação de penalidade.

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.

Determina-se ao atual prefeito o cumprimento das metas do PNE, realizando, inclusive, a busca ativa de crianças e adolescentes em situação de evasão escolar, sob pena de poder ter as contas

dos próximos exercícios rejeitadas, caso não haja justificativa plausível para o não implemento das referidas metas.

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 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.

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

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

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

dds

