

**Processo:**

**1120061**

**Natureza:**

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL**

**Procedência:**

Prefeitura Municipal de Manhuaçu

**Exercício:**

2021

**Responsável:**

Maria Imaculada Dutra Dornelas

**MPTC:**

Glaydson Santo Soprani Massaria

**RELATOR:**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

### **SEGUNDA CÂMARA – 20/10/2022**

**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 51,63% para suplementação de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual por descharacterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais.
2. A previsão de desoneração na Lei Orçamentária Anual, apesar de se caracterizar como a concessão de créditos ilimitados, não é suficiente para justificar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do chefe do Poder Executivo Municipal.
3. A irregularidade relativa à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis é afastada quando não há a efetiva realização de despesa.
4. 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 0,12% do total da despesa empenhada.
5. A edição de decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis contraria o disposto no art. 8º, parágrafo único, e art. 50, I, da Lei Complementar 101/2000, estando em desacordo com o entendimento do Tribunal exarado na Consulta 932477.
6. Os gestores devem enviar os dados relativos à efetividade da gestão municipal no prazo determinado pelo Tribunal para a realização de análise do índice.
7. Compete aos gestores adotar providências para viabilizar cumprimento das metas estabelecida 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 da senhora Maria Imaculada Dutra Dornelas, Chefe do Poder Executivo do Município de

Manhuaçu, no exercício de 2021, 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 à Administração Municipal que:
- a)** 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)** se abstenha de incluir dispositivos de desoneração da Lei Orçamentária Anual, a fim de tornar o orçamento mais transparente e nos limites da lei, principalmente em respeito ao art. 7º, I da Lei Federal 4.320/1964;
  - c)** 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;
  - d)** 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;
  - e)** 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 artigo 3º da Instrução Normativa 02/2021; 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;
  - f)** preencha corretamente os dados relativos ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, bem com prossiga promovendo ações públicas para o atingimento da 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;
  - g)** 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)** recomendar ao Poder Legislativo que:

- a) 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%;
- b) evite a aprovação de dispositivos de desoneração da Lei Orçamentária Anual, a fim de que o orçamento aprovado represente o mais fielmente a realidade orçamentária do município;
- V) recomendar ao Controle Interno o efetivo acompanhamento da gestão do chefe do Executivo, notadamente no cumprimento das metas previstas nas leis orçamentárias e na execução dos programas do município, sob pena de responsabilização solidária, conforme determinado no art. 74 da Constituição Federal de 1988;
- VI) 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;
- VII) determinar que após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, sejam arquivados os autos.

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

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de outubro de 2022.

**WANDERLEY ÁVILA**  
Presidente

**TELMO PASSARELI**  
Relator  
*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
SEGUNDA CÂMARA – 20/10/2022**

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade da senhora Maria Imaculada Dutra Dornelas, Chefe do Poder Executivo do Município de Manhuaçu, relativas ao exercício financeiro de 2021, que tramita neste Tribunal de forma eletrônica, nos termos da Instrução Normativa 04/2017 e Ordem de Serviço Conjunta 01/2022.

A unidade técnica, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, concluiu pela aprovação das contas com ressalva, em conformidade com o disposto no inciso II do art. 45 da Lei Complementar 102/2008, tendo em vista que até a data da consolidação das contas municipais, os dados relativos ao IEGM desse exercício não haviam sido encaminhados a este Tribunal de Contas (peça 23).

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 26).

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, foi autorizado o percentual de 30% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares, o qual foi majorado para 40% por meio da Lei Municipal 4.182/2021 (item 2.1 – p. 10 – peça 23).

Além disso, cumpre destacar que o § 2º do art. 5º da Lei Orçamentária Anual, nos incisos I, II, III, IV e V (peça 6), previu a não oneração do percentual de suplementação em algumas situações:

Art. 5º [...]

§ 2º - Não oneram o limite expresso no *caput* deste artigo, até o limite de mesmo percentual do *caput* deste artigo, os créditos adicionais destinados a suprir insuficiência das dotações inerentes às seguintes despesas:

I – Com pagamento da dívida pública, de precatórios e de sentenças judiciais, bem como os créditos à conta da dotação Reserva de Contingência e aqueles destinados à contrapartida a convênios, acordos e ajuste;

II – Com pessoal e encargos;

III – Que exigem adequações de fontes e destinação de recursos para fins de atendimento às alterações na legislação, inclusive os saldos financeiros remanescentes do exercício anterior, redefinindo o grupo da fonte e destinação de recursos ou inclusão, transferência ou movimentação de fontes e destinação de recursos;

IV – A serem pagas com recursos vinculados, quando utilizarem como fonte e destinação de recursos o saldo financeiro desses recursos;

V - Que exigem alterações da modalidade da despesa e do identificador de procedência e uso.

Desse modo, consoante estudo técnico (item 2.1, p. 10, peça 23), somando-se os valores autorizados pelo *caput* do artigo 5º e pelos incisos I e II do §2º do art. 5º da LOA, na importância de R\$ 108.733.265,20 e R\$ 31.864.876,17, respectivamente, tem-se o montante de R\$ 140.598.141,37, o que equivale a aproximadamente 51,63% da despesa fixada (R\$ 272.336.758,99).

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 descharacterizar 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\$ 84.257.262,54, o que corresponde a aproximadamente 30,94% da despesa fixada na LOA (R\$ 272.336.758,99), muito abaixo dos 51,63% autorizados, que equivalem a R\$ 140.598.141,37.

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%.

Em relação aos dispositivos de desoneração, entendo que a permissão de suplementações em prol de determinadas matérias, que não oneram o percentual fixado, viola o disposto no art. 7º, I, da Lei Federal 4.320/1964.

Não obstante, observo que, em situações semelhantes, conforme os precedentes dos processos 848031 e 912706, julgados na 14ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara do dia 18/05/2017 e 18ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara do dia 26/06/2018, respectivamente, o Tribunal não tem responsabilizado o gestor por essa prática, razão pela qual, em respeito aos princípios da isonomia e da segurança jurídica, considero não ser o caso de rejeição das contas ou da sua aprovação com ressalvas, mas de ser expedida recomendação para que seja evitada a reiteração da ocorrência.

Nesse contexto, recomenda-se ao chefe do Poder Executivo que elimine a prática de desonerações para determinadas áreas na elaboração das Leis Orçamentárias Anuais futuras, a fim de tornar o orçamento mais transparente e nos limites das leis, principalmente em respeito ao art. 7º, I da Lei Federal 4.320/1964.

Recomenda-se, também, ao Poder Legislativo que evite a aprovação de dispositivos tais, tendo em vista a vedação de concessão de créditos ilimitados, devendo a autorização para abertura de créditos suplementares na Lei Orçamentária Anual determinar limite percentual máximo sobre a receita orçada municipal.

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

O estudo técnico destacou, ainda, que foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 2.244.729,14, com base no excesso de arrecadação, bem como créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 703.470,89, com base no superávit financeiro, 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 1047088, 1007875, 958679 e 848031.

Em razão desse entendimento jurisprudencial foi previsto expressamente no § 5º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 01/2022 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 irregularmente abertos com base no excesso de arrecadação, a unidade técnica destacou que não foram empenhadas despesas, o que pode ser verificado na coluna “Despesa Empenhada sem Recursos” (item 2.3.1, p. 12/14 da peça 23), não tendo havido, portanto, comprometimento do equilíbrio da execução orçamentária, razão pela qual foi afastado o apontamento.

Dessa forma, acompanho o estudo técnico e proponho que seja desconsiderada a irregularidade referente à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 2.244.729,14.

Por sua vez, em relação aos créditos suplementares e especiais abertos sem recursos disponíveis, com base no superávit financeiro, a unidade técnica ressaltou que, dos R\$ 703.470,89 irregularmente abertos, foi empenhado o montante de R\$ 333.470,89, conforme demonstrado na coluna “Despesa Empenhada sem Recursos” (item 2.3.2 – p. 14/15 da peça 23).

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, consoante destacado pela unidade técnica, em relação ao valor de R\$ 703.470,89 foi empenhado irregularmente o montante de R\$ 333.470,89, o que corresponde a aproximadamente 0,12% do total da despesa empenhada (R\$ 274.317.425,80). Dessa forma, com base nos critérios de materialidade e relevância, acompanho o estudo técnico e proponho que seja desconsiderada a irregularidade.

Por fim, foi apurado pela unidade técnica que, embora o Poder Executivo não tenha empenhado despesas além do limite dos créditos autorizados, atendendo ao disposto no art. 59 da Lei Federal 4.320/1964 e inciso II do art. 167 da Constituição Federal de 1988, combinado com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, constatou-se que foram empenhadas, pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Manhuaçu, despesas no valor total de R\$ 29.439,27 (peça 5), que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados, não atendendo assim à legislação citada.

Pois bem, a prestação de contas de autarquias municipais é regida por normas próprias, sendo seus dirigentes responsáveis pela integridade e consistência das informações constantes dos demonstrativos e balanços contábeis, além da regularidade dos atos administrativos praticados.

No entanto, considerando que o valor da despesa excedente de R\$ 29.439,57 representa aproximadamente 0,13% da despesa total fixada para o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Manhuaçu, no valor de R\$ 22.000.000,00 (peça 2), proponho que o apontamento seja desconsiderado.

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

De acordo com a unidade técnica, 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.

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 70% para custeio do pessoal do magistério, conforme art. 26, da Lei Federal 14.113/2020;
- 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.

A prática adotada não se mostra correta, razão pela qual recomenda-se ao gestor a observância dos termos da Consulta 932477, que veda a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, de modo a permitir o adequado acompanhamento da origem e da destinação dos recursos públicos, em atenção ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 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<sup>(1)</sup>, 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<sup>(2)</sup> 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<sup>(3)</sup> já previa a possibilidade de responsabilização criminal do agente político no caso de descumprimento do orçamento aprovado.

---

<sup>1</sup> 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;

<sup>2</sup> 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:

<sup>3</sup> Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

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.

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.<sup>(4)</sup>

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<sup>(5)</sup>.

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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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;

comportar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas (art. 9º, Lei Complementar 101/2000).

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<sup>(6)</sup>. 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”<sup>(7)</sup>.

No caso dos autos, a unidade técnica informou que, por meio da LOA, foi fixado o valor de R\$ 10.000.000,00 (peça 12) para repasse à Câmara Municipal. Por sua vez, considerando a

<sup>6</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

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

arrecadação municipal do exercício anterior, no valor de R\$ 120.073.063,28, o órgão técnico esclareceu que o Poder Executivo deveria repassar, no máximo, o valor de R\$ 8.405.114,43 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\$ 8.290.346,37, a Câmara Municipal devolveu a importância de R\$ 2.510.872,15, o que representou um repasse efetivo de R\$ 5.714.931,04, correspondendo a 4,76% da base de cálculo, tendo sido, portanto, observado o limite percentual fixado na Constituição Federal de 1988 (p. 18 da peça 23).

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\$ 8.290.346,37 representa **6,9%** da receita base de cálculo, obedecendo assim ao limite de 7% estabelecido pelo art. 29-A, I, da Constituição Federal de 1988, o que enseja a aprovação das contas.

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 adequação da Lei Orçamentária, objetivando o equilíbrio das contas públicas.

#### **II.2.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

Foi aplicado o percentual de **25,22%** 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.

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 artigo 3º da Instrução Normativa 02/2021.

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

Foi aplicado o percentual de **31,78%** 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.

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 **43,37%** da receita corrente líquida.

O Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **1,82%** da receita corrente líquida.

O Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **45,19%** 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 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.

### **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, 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 01/2022.

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 do PNE, a unidade técnica apurou que o município cumpriu até 2021, apenas **84,36%** 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 01/2022, 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 2021, o percentual de **25,10%** 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 01/2022, 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.

Desse modo, recomenda-se ao chefe do 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.

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 (item 11 – p. 40 – peça 23), até a data da consolidação das contas municipais, os dados relativos ao IEGM desse exercício não haviam sido encaminhados ao Tribunal de Contas, motivo pelo qual não foi possível avaliar o resultado da gestão pública em 2021.

Exercício	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Resultado Final	C	C	B	C+	C+	Não apurado

Nesse cenário é o caso de se recomendar ao chefe do Executivo atenção 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, proponho a emissão do parecer prévio pela **aprovação das contas** da senhora Maria Imaculada Dutra Dornelas, Chefe do Poder Executivo do Município de **Manhuaçu** no exercício de **2021**, 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 à Administração Municipal que se abstenha de incluir dispositivos de desoneração da Lei Orçamentária Anual, a fim de tornar o orçamento mais transparente e nos limites da lei, principalmente em respeito ao art. 7º, I, da Lei Federal 4.320/1964.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que não aprove dispositivos de desoneração da Lei Orçamentária Anual, a fim de que o orçamento aprovado represente o mais fielmente a realidade orçamentária do município.

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 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 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 artigo 3º da Instrução Normativa 02/2021; 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 preencha corretamente os dados relativos ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, bem

como 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 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 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 SARA MEINBERG.)

\* \* \* \* \*

dds