

Processo: 1147922
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Capitão Andrade
Exercício: 2022
Responsável: Aroldo Miranda da Silva
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 7/5/2024

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

1. A tão só 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.
2. Aplicam-se os princípios da razoabilidade e da insignificância para afastar os efeitos da irregularidade em relação à abertura de créditos sem recursos disponíveis, quando o valor irregularmente empenhado corresponde a 0,60% da despesa empenhada.
3. A edição de decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis contraria o disposto no art. 8º, parágrafo único, e no art. 50, I, da Lei Complementar 101/2000, estando em desacordo com o entendimento do Tribunal exarado na Consulta 932477.
4. O Controle Interno deve observar a Instrução Normativa 04/2017, especialmente quanto à emissão de parecer completo sobre as contas do chefe do Poder Executivo Municipal, consoante previsto no § 3º do art. 42 da Lei Orgânica.
5. Compete aos gestores adotar providências para viabilizar o cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE.

PARECER PRÉVIO

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais, com ressalva, de responsabilidade do senhor Aroldo Miranda da Silva, Chefe do Poder Executivo do Município de Capitão Andrade, no exercício de 2022, em virtude do descumprimento das Metas 1-A e 18 do PNE, com fundamento no disposto no art. 45, II, da Lei Orgânica e no art. 240, II, 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 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;
 - b)** ao Poder Legislativo que evite a aprovação de dispositivos de desoneração da Lei Orçamentária Anual, tendo em vista a vedação de concessão de créditos ilimitados, devendo a autorização para abertura de créditos suplementares na LOA determinar limite percentual máximo sobre a receita orçada municipal, conforme entendimento da Consulta 742472;
 - c)** ao responsável pela contabilidade que o superávit financeiro informado pelo jurisdicionado (DCASP) corresponda à diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, considerando também o correto controle por fonte de recursos, conforme preceitua o art. 43, § 1º, inciso I, e § 2º, da Lei Federal 4.320/1964 combinado com o art. 8º, § único, da Lei Complementar 101/2000;
 - d)** 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;
 - e)** 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;
 - f)** 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;
 - g)** ao município que, a partir de 2024, as despesas relativas a contratos firmados para a execução indireta de serviços relacionados à atividade finalística do município nos quais se faça possível a identificação e o relacionamento da mão de obra com o

serviço prestado sejam classificadas na natureza 3.3.xx.34.xx – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, as quais deverão ser computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, conforme art. 18, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 combinado com o art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal/1988 e Consulta 1114524;

- h) ao município que as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados e a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família sejam classificadas nas naturezas 3.3.xx.34.xx (elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) ou 3.3.xx.04.xx (elemento de despesa 04 – Contratação por Tempo Determinado – necessidade temporária de excepcional interesse público), as quais devem ser computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, conforme art. 18, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 combinado com o art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal/1988 e Consultas 838498 e 898330;
 - i) ao Controle Interno que os relatórios dos próximos exercícios sejam completos, em vista da competência constitucional de fiscalização contábil, financeira e orçamentária atribuída aos órgãos de controle interno, bem como o dever de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
 - j) ao responsável pela contabilidade que as informações enviadas por meio do SICOM retratem fielmente os dados contábeis do município, conforme art. 6º da Instrução Normativa 04/2017, sendo que as informações apresentadas no Balanço Orçamentário pelo módulo "Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público" (DCASP) estejam em conformidade com aquelas enviadas por meio do módulo "Instrumento de Planejamento" (IP) no tocante à previsão inicial de receitas e despesas e, também, sejam condizentes com aquelas apuradas pelo módulo "Acompanhamento Mensal" (AM) em relação à realização de receitas e despesas, de modo a preservar a confiabilidade dos dados e sua consequente utilidade em fornecer informações aos usuários para subsidiar os processos decisórios, a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*);
 - k) 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;
 - l) à Administração Municipal que a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2022 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 Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 7 de maio de 2024.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 7/5/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade do senhor Aroldo Miranda da Silva, Chefe do Poder Executivo do Município de Capitão Andrade, relativas ao exercício financeiro de 2022, que tramita neste Tribunal nos termos da Instrução Normativa 04/2017 e da Ordem de Serviço Conjunta 03/2022.

A unidade técnica, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, concluiu que as irregularidades poderiam ensejar a rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 16).

Regularmente citado (peças 25/26), o responsável apresentou defesa às peças 27/29.

Em sede de reexame, a unidade técnica verificou que as irregularidades não foram sanadas e ratificou o entendimento de que as irregularidades poderiam ensejar a rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do artigo 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 37).

O Ministério Público de Contas opinou pela rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do artigo 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 39).

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 03/2022.

II.1 – Da Execução Orçamentária

II.1.1 – Dos Créditos Orçamentários e Adicionais

De acordo com a unidade técnica, por meio do art. 5º da Lei Orçamentária Anual – LOA (peça 15), foi autorizado o percentual de 30% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares (item 2.1, p. 11, peça 16).

Ainda segundo o estudo técnico, foi autorizada também na LOA, por meio do art. 6º, inciso I, a abertura de créditos adicionais suplementares para suprir insuficiências nas dotações orçamentárias relativas às despesas com pessoal e encargos, sem que onerasse o percentual fixado para o exercício com base na anulação de dotações.

A princípio, cumpre destacar que, quando houver previsão na LOA de autorização para abertura de créditos suplementares, 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⁾.

Ressalta-se que 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 a autorização prévia na LOA (R\$ 11.037.426,77) e com fundamento na desoneração da despesa com pessoal e encargos sociais (R\$ 3.897.207,01) totalizou o montante de R\$ 14.934.633,78, o que correspondeu ao final a aproximadamente 37,65% da despesa inicialmente fixada na LOA (R\$ 39.671.689,90).

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⁽²⁾.

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, conforme entendimento da Consulta 742472.

Ademais, de acordo com o relatório da unidade técnica, 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, ainda consoante estudo técnico, foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis, no valor de R\$ 343.300,00, com base no excesso de arrecadação, nas fontes 118/119 - Transferências do FUNDEB, 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. 12/14, peça 16).

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

² Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

A unidade técnica ressaltou que, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", em relação ao valor de R\$ 343.300,00, foi empenhado o montante de R\$ 171.281,41 (p. 13, peça 16).

O órgão técnico, com base em critérios de materialidade, risco e relevância dos valores apontados como irregulares e a efetiva realização da despesa, em analogia ao estabelecido nas Consultas 873706 e 932477, concluiu que o valor das despesas empenhadas sem recursos foi significativo, frente ao total da receita líquida (p. 13/14, peça 16).

Devidamente citado, o responsável alegou à peça 27 que, por um erro formal, as dotações do FUNDEB foram suplementadas, mas as despesas foram custeadas com recursos próprios do município e não com transferências do fundo. Além disso, o responsável acrescentou que:

Em tendo sido os recursos em questão, investimentos na Manutenção e Desenvolvido do Ensino, e que as respectivas despesas foram levadas em consideração, quando da apuração do mínimo com a MDE, não houve quaisquer prejuízos ao Município, nem tampouco quaisquer desvios de finalidade na aplicação dos recursos.

Há que se registrar, ainda, que o estudo técnico apurou à pág. 15 que **as despesas empenhadas não excederam aos créditos autorizados**, o que afastaria a pretensa irregularidade apontada, tudo isto, na mais perfeita sintonia com a jurisprudência desta Corte de Contas, consubstanciada na decisão exarada nos autos do Processo 872.419 (p. 2, peça 27).

Por fim, citou os processos 872419, 1103981 e 887350 como precedentes, e pugnou pela aplicação do princípio da insignificância, já que o montante irregularmente empenhado de R\$ 171.281,41 correspondeu a 0,54% da receita realizada (R\$ 31.748.315,44).

Em sede de reexame, a unidade técnica inicialmente apresentou conceitos de risco de auditoria e materialidade inseridas nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP 100) e ressaltou que, conforme estudo inicial, julgou que o valor das despesas empenhadas sem recursos é significativo frente ao total da receita líquida.

Ademais, destacou que diante da alegação de erro formal por parte do defendente, deveria ter ocorrido a substituição de dados no SICOM para adequação das informações constantes no sistema com as registradas no sistema contábil do órgão. Contudo, o gestor não procedeu a atualização das informações, conforme orientado no item "Demais Observações" do estudo técnico preliminar.

Assim, manteve a irregularidade inicial, por não constatar e obter evidências suficientes e adequadas sobre eventuais falhas de suplementação de dotação aduzidas pelo defendente, tendo em vista que não foi apresentada documentação suficiente juntamente com a defesa para sanar a irregularidade.

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 § 4º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 03/2022 que, para aferição do cumprimento do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, deverá ser observada “a efetiva realização da despesa”.

De fato, analisando os autos, verifica-se que, consoante destacado pela unidade técnica, em relação à irregularidade de R\$ 343.300,00, foi empenhado o montante de R\$ 171.281,41, valor que corresponde a aproximadamente 0,60% do total da despesa total empenhada (R\$ 28.503.509,76).

Dessa forma, com base nos critérios de materialidade e relevância, proponho que seja desconsiderada a irregularidade referente à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 343.300,00, dos quais R\$ 171.281,41 foram efetivamente empenhados.

Ademais, a unidade técnica destacou que, em relação a algumas fontes, houve divergência entre o superávit financeiro informado no Quadro do Superávit / Déficit Financeiro (DCASP) e o apurado nas remessas de acompanhamentos mensais (AM). Assim, ante as divergências, considerou o menor valor do superávit financeiro entre o informado (DCASP) e o calculado (AM) (p. 15 da peça 16).

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

Por fim, o órgão técnico apurou que não foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, atendendo, assim, ao disposto no artigo 59 da Lei Federal 4.320/1964 e no inciso II do artigo 167 da Constituição da República de 1988 combinado com o parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 101/2000.

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 (peça 6), 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.

Ressalta-se, conforme destacado pela unidade técnica, que não se aplica o posicionamento consolidado pelo Tribunal na mencionada consulta entre as fontes 118, 119, 218 e 219, para o FUNDEB; entre as fontes 166, 167, 266 e 267, para complementação da União ao FUNDEB; entre as fontes 100, 101, 200 e 201, para o ensino; e entre as fontes 100, 102, 200 e 202, para a saúde.

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

Nos termos do estudo técnico, 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 **6,96%** da receita base de cálculo.

II.2.2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

II.2.2.1 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

O FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, composto por recursos provenientes de impostos e de transferências vinculados à educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal de 1988, regulamentado por meio da Lei Federal 14.113/2020.

Nos termos do art. 25, *caput* e § 3º, da Lei Federal 14.113/2020, os recursos recebidos do FUNDEB deverão ser utilizados no exercício financeiro em que forem creditados em ações de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, sendo permitido que até 10% desses recursos sejam utilizados no primeiro quadrimestre do exercício subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

De acordo com o estudo técnico, esse limite foi respeitado, já que todo montante foi aplicado em 2022.

Ainda em relação ao FUNDEB, importante ressaltar que o art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal de 1988 e o art. 26 da Lei Federal 14.113/2020 estabelecem que a proporção não inferior a 70% do FUNDEB deve ser destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Segundo o estudo técnico, foi destinado o percentual de **96,20%** da receita base de cálculo para o pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, tendo sido observadas as normas em referência.

II.2.2.2 – Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com a unidade técnica, foi aplicado o percentual de **28,30%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecendo ao mínimo de **25%** exigido no art. 212 da Constituição Federal de 1988.

Importante destacar que, desde 2023, conforme anunciado no Comunicado SICOM 16/2022, não existem fontes específicas para vincular os recursos referentes ao mínimo constitucional do ensino. Assim, as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino devem ser empenhadas e pagas utilizando somente 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

O órgão técnico informou que foi aplicado o percentual de **16,38%** 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

A unidade técnica apurou que o Poder Executivo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 no art. 20, III, *b*, tendo sido aplicados **44,36%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

Informou que o Poder Legislativo obedeceu aos limites percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **2,97%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

De acordo com o órgão técnico, o Município obedeceu aos limites percentuais estabelecidos no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **47,33%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

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

Dessa forma, o estudo técnico incluiu, no quadro de despesas com pessoal, a linha "Despesas com plantões médicos e profissionais da Estratégia de Saúde da Família", a qual contempla despesas classificadas nas naturezas 3.3.xx.36.xx e 3.3.xx.39.xx (Outras Despesas Correntes – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física e Pessoa Jurídica).

Recomenda-se ao município que, a partir de 2024, as despesas relativas a contratos firmados para a execução indireta de serviços relacionados à atividade finalística do município nos quais se faça possível a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado sejam classificadas na natureza 3.3.xx.34.xx – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, as quais deverão ser computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, conforme art. 18, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 combinado com o art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal/1988 e Consulta 1114524.

Recomenda-se, ainda, que as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados e a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família sejam classificadas nas naturezas 3.3.xx.34.xx (elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) ou 3.3.xx.04.xx (elemento de despesa 04 – Contratação por Tempo Determinado – necessidade temporária de excepcional interesse público), as quais devem ser computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, conforme art. 18, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 combinado com o art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal/1988 e Consultas 838498 e 898330.

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

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

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

II.3.1 – Dívida Consolidada Líquida

O Senado Federal, por meio da 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, mas abordou parcialmente os itens exigidos no item 1 do Anexo I a que se refere o art. 2º, *caput* e § 2º, o art. 3º, § 6º, e o art. 4º, *caput*, da Instrução Normativa 04/2017.

Ressalta-se que o parecer completo e conclusivo faz parte do escopo de análise contido na Instrução Normativa 04/2017 e na Ordem de Serviço Conjunta 03/2022.

A jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que este apontamento, por si só, não gera a rejeição das contas, haja vista que até o exercício de 2015 o Controle Interno não compunha o escopo de análise da prestação de contas anual dos municípios, mas os relatórios dos anos seguintes devem ser aprimorados.

Neste sentido, destaca-se decisão proferida nos autos da Prestação de Contas do Executivo Municipal 1012765, na primeira sessão ordinária da Segunda Câmara de 2018:

Assim, considerando tratar-se do primeiro exercício em que se realiza tal verificação e, ainda, que, conforme informado pelo Órgão Técnico, embora o Parecer emitido pelo Controle Interno sobre as contas de 2016 não tenha sido conclusivo, o relatório apresentado abordou todos os itens exigidos por este Tribunal, razão pela qual desconsidero o apontamento.

Recomenda-se, assim, que os relatórios dos próximos exercícios sejam completos, em vista da competência constitucional de fiscalização contábil, financeira e orçamentária atribuída aos órgãos de controle interno, bem como o dever de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

II.5 – PNE - Plano Nacional de Educação

Na análise do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, em atendimento ao inciso XIII do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta 03/2022 deste Tribunal, a unidade técnica apurou que, em relação à 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, o município cumpriu, até 2022, o percentual de **63,86%** da meta prevista para o exercício 2016, deixando de atender o disposto na Lei Federal 13.005/2014.

Já no que tange à oferta em creches para crianças de 0 a 3 anos, ação também prevista na Meta 1 do PNE, a unidade técnica informou que o município cumpriu, até o exercício de 2022, o percentual de **27,78%** da meta, devendo atingir o mínimo de **50%** até 2024, conforme disposto na Lei Federal 13.005/2014.

Por fim, em relação à observância do piso salarial nacional dos profissionais da educação básica pública, consoante estabelecido na Meta 18 do PNE, 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 2022 por meio da Portaria 67/2022, não cumprindo, portanto, o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

O responsável não se manifestou sobre esse apontamento na defesa acostada às peças 27/29.

Dessa forma, a unidade técnica manteve a irregularidade apontada no estudo preliminar (p. 13, peça 37).

Cumprir destacar que o Plano Nacional de Educação estabeleceu algumas estratégias para o cumprimento das Metas 1 e 2, dentre as quais destaco a realização de busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola ou em risco de evasão escolar³.

Ressalta-se que o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com o apoio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), desenvolveu o aplicativo “Busca Ativa Escolar”⁴, ferramenta que pode ser utilizada por Estados e Municípios na prevenção e no combate da evasão escolar.

Por meio da “Busca Ativa Escolar”, o Poder Público tem acesso a dados concretos que permitem planejar, desenvolver e implementar políticas públicas voltadas para a universalização da educação.

Além disso, o aplicativo facilita a comunicação entre os diversos atores que integram a rede de proteção formada por representantes de diferentes áreas como Educação, Saúde, Assistência Social, Planejamento, possibilitando a adoção de medidas tempestivas e necessárias para a matrícula, permanência e aprendizagem da criança ou do adolescente.

Nesse contexto, considerando que o Município não cumpriu as metas do Plano Nacional de Educação – PNE, considero pertinente determinar ao atual prefeito o cumprimento das metas, 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 da referida meta.

II.6 – Balanço Orçamentário

A partir de 2023, as informações do Balanço Orçamentário do Poder Executivo enviadas via SICOM por meio do módulo “Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público” (DCASP) foram confrontadas com as do módulo “Instrumento de Planejamento” (IP) e com as do módulo “Acompanhamento Mensal” (AM) para verificação dos valores relativos às receitas e despesas do município.

II.6.1 – Balanço Orçamentário DCASP X AM – Receitas

A unidade técnica realizou confronto das informações no tocante à previsão inicial e à realização de receitas, tendo apurado divergência entre a receita apresentada no Balanço Orçamentário pelo módulo SICOM DCASP e a apurada pelos módulos SICOM IP e/ou AM, conforme demonstrado pela tabela “Balanço Orçamentário DCASP X AM – Receitas”, colunas

³ 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;

⁴ Disponível em: <<https://buscaativaescolar.org.br/>>

"A1-A2", "B1-B2", "C1-C2" e/ou "D1-D2", indicando a não conformidade no envio das informações sobre as receitas municipais entre os módulos.

Recomenda-se ao responsável pela contabilidade que as informações enviadas por meio do SICOM retratem fielmente os dados contábeis do município, conforme art. 6º da Instrução Normativa 04/2017, sendo que as informações apresentadas no Balanço Orçamentário pelo módulo "Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público" (DCASP) estejam em conformidade com aquelas enviadas pelo módulo "Instrumento de Planejamento" (IP) no tocante à previsão inicial de receitas e, também, sejam condizentes com aquelas apuradas pelo módulo "Acompanhamento Mensal" (AM) em relação à realização de receitas, de modo a preservar a confiabilidade dos dados e sua consequente utilidade em fornecer informações aos usuários para subsidiar os processos decisórios, a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*).

II.6.2 – Balanço Orçamentário DCASP X AM – Despesas

A unidade técnica também realizou confronto das informações no tocante à previsão inicial e à realização de despesas, tendo apurado divergência entre a despesa apresentada no Balanço Orçamentário pelo módulo SICOM DCASP e a apurada pelos módulos SICOM IP e/ou AM, conforme demonstrado pela tabela "Balanço Orçamentário DCASP X AM – Despesas", colunas "E1-E2", "F1-F2", "G1-G2", "H1-H2", "I1-I2" e/ou "J1-J2", indicando a não conformidade no envio das informações sobre as despesas municipais entre os módulos.

Recomenda-se ao responsável pela contabilidade que as informações enviadas por meio do SICOM retratem fielmente os dados contábeis do município, conforme art. 6º da Instrução Normativa 04/2017, sendo que as informações apresentadas no Balanço Orçamentário pelo módulo "Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público" (DCASP) estejam em conformidade com aquelas enviadas por meio do módulo "Instrumento de Planejamento" (IP) no tocante à previsão inicial de despesas e, também, sejam condizentes com aquelas apuradas pelo módulo "Acompanhamento Mensal" (AM) em relação à realização de despesas, de modo a preservar a confiabilidade dos dados e sua consequente utilidade em fornecer informações aos usuários para subsidiar os processos decisórios, a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*).

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 com ressalva** do senhor Aroldo Miranda da Silva, Chefe do Poder Executivo do Município de **Capitão Andrade**, no exercício de **2022**, em virtude do descumprimento das Metas 1-A e 18 do PNE, nos termos do art. 45, II, da Lei Orgânica e do art. 240, II, 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 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 evite a aprovação de dispositivos de desoneração da Lei Orçamentária Anual, tendo em vista a vedação de concessão de créditos ilimitados, devendo a autorização para abertura de créditos suplementares na LOA determinar limite percentual máximo sobre a receita orçada municipal, conforme entendimento da Consulta 742472.

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

Recomenda-se ao gestor que observe o disposto no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50, ambos da Lei Complementar 101/2000, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes incompatíveis, em conformidade com o entendimento exarado na Consulta 932477.

Recomenda-se ao município que utilize somente 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 município que, a partir de 2024, as despesas relativas a contratos firmados para a execução indireta de serviços relacionados à atividade finalística do município nos quais se faça possível a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado sejam classificadas na natureza 3.3.xx.34.xx – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, as quais deverão ser computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, conforme art. 18, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 combinado com o art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal/1988 e Consulta 1114524.

Recomenda-se ao município que as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados e a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família sejam classificadas nas naturezas 3.3.xx.34.xx (elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) ou 3.3.xx.04.xx (elemento de despesa 04 – Contratação por Tempo Determinado – necessidade temporária de excepcional interesse público), as quais devem ser computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, conforme art. 18, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 combinado com o art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal/1988 e Consultas 838498 e 898330.

Recomenda-se ao Controle Interno que os relatórios dos próximos exercícios sejam completos, em vista da competência constitucional de fiscalização contábil, financeira e orçamentária

atribuída aos órgãos de controle interno, bem como o dever de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Recomenda-se ao responsável pela contabilidade que as informações enviadas por meio do SICOM retratem fielmente os dados contábeis do município, conforme art. 6º da Instrução Normativa 04/2017, sendo que as informações apresentadas no Balanço Orçamentário pelo módulo "Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público" (DCASP) estejam em conformidade com aquelas enviadas por meio do módulo "Instrumento de Planejamento" (IP) no tocante à previsão inicial de receitas e despesas e, também, sejam condizentes com aquelas apuradas pelo módulo "Acompanhamento Mensal" (AM) em relação à realização de receitas e despesas, de modo a preservar a confiabilidade dos dados e sua consequente utilidade em fornecer informações aos usuários para subsidiar os processos decisórios, a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*).

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.

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 que a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2022 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 AGOSTINHO PATRUS:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

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.)

* * * * *