

Processo: 1120928
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de São José da Barra
Exercício: 2021
Responsável: Paulo Sérgio Leandro de Oliveira
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

SEGUNDA CÂMARA – 18/11/2025

PROCESSO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. REALIZAÇÃO DE DESPESAS EXCEDENTES PELO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSISTÊNCIAS NO PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS NO SISTEMA INFORMATIZADO. AUSÊNCIA DE ENVIO DAS INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS AO EXAME DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E RESPECTIVA EXECUÇÃO. SANEAMENTO DA IRREGULARIDADE INICIALMENTE APONTADA. REALIZAÇÃO DE DESPESAS EXCEDENTES PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESPONSABILIDADE DO CHEFE DO PODER LEGISLATIVO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INSIGNIFICÂNCIA E DA RAZOABILIDADE. DIVERGÊNCIAS NO SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR INFORMADO E APURADO. RECOMENDAÇÃO. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO. DESPESA COM PESSOAL. CUMPRIMENTO. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA. OPERAÇÕES DE CRÉDITO. OBSERVÂNCIA AOS LIMITES LEGAIS. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO INCOMPLETO E CONCLUSIVO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE). META 1. CUMPRIMENTO PARCIAL. META 18. CUMPRIMENTO. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM). PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO.

1. Constatou-se que o apontamento inicial relativo à execução de despesa em montante superior ao crédito autorizado, o que estaria em desacordo com as disposições do art. 59 da Lei n. 4.320, de 1964, decorreu de inconsistências no processo de consolidação das contas no sistema informatizado, em face da ausência de envio de informações necessárias para compor corretamente a dotação atualizada e a execução orçamentária dessas dotações.
2. A realização de despesa excedente apurada na execução do orçamento da Câmara Municipal é de responsabilidade do chefe do Poder Legislativo.
3. O plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual devem ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação - PNE, instituído pela Lei n. 13.005, de 25/6/2014, com vigência prorrogada por meio da Lei n. 14.934, de 2024, com o intuito de viabilizar a sua plena execução.
4. Deve ser mantido rígido monitoramento e acompanhamento das metas do PNE que tinham cumprimento obrigatório até o exercício financeiro de 2024, também para o exercício financeiro de 2025, promovendo a atuação contínua e permanente da Administração.

5. A elaboração do Relatório do Órgão de Controle Interno deve estar em consonância com as instruções normativas emanadas pelo Tribunal.
6. Emite-se parecer prévio pela aprovação das contas, com recomendações ao atual chefe do Poder Executivo, à Câmara de Vereadores e ao responsável pelo controle interno.

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 da Nota de Transcrição, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais prestadas pelo Sr. Paulo Sérgio Leandro de Oliveira, prefeito do município de São José da Barra, relativas ao exercício financeiro de 2021, com fulcro nas disposições do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, e do inciso I do art. 86 da Resolução TC n. 24, de 2023, tendo em vista a regularidade na abertura de créditos orçamentários e adicionais e o cumprimento dos índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal, com as recomendações constantes na fundamentação;
- II) registrar que a emissão de parecer prévio pelo Tribunal não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mesmo exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia;
- III) ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o § 2º do art. 85 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, encaminhar os autos diretamente ao arquivo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e Conselheiro em exercício Adonias Monteiro.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de novembro de 2025.

GILBERTO DINIZ

Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 18/11/2025**

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do prefeito do município de São José da Barra, relativa ao exercício financeiro de 2021.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória (peça n. 8 do SGAP – Cód. 3576909), foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista dos autos ao prestador, Sr. Paulo Sérgio Leandro de Oliveira, que se manifestou conforme petição e documentação anexa (peças n. 28 a 52 SGAP – Códigos 3661821, 3661822, 3661824, 3661825, 3661820, 3661827, 3661810, 3661819, 3661823, 3661826, 3661828, 3661812, 3661811, 3661808, 3661809, 3661815, 3661807, 3661806, 3661805, 3661804, 3661814, 3661817, 3661816, 3661818 e 3661813), tendo a unidade técnica, depois de procedido ao exame da defesa, concluído pela aplicação do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008 (peça n. 55 do SGAP – Cód. 4162487).

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalva, das contas, com recomendações. Opinou, também, pela intimação do responsável para que promova, sob pena de multa, a correta alimentação do Sicom, mediante nova remessa de dados em prazo a ser fixado (peça n. 59 do SGAP – Cód. 4190841).

O processo foi a mim redistribuído em 13/2/2025, por força do disposto no art. 199 do Regimento Interno deste Tribunal.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo a examinar a prestação de contas sob a ótica das disposições contidas na Instrução Normativa n. 4, de 29/11/2017, e na Ordem de Serviço Conjunta n. 1, de 2022, alterada pela Ordem de Serviço Conjunta n. 2, de 2022.

Da Execução Orçamentária

Do Limite para Abertura de Créditos Adicionais

Na análise técnica, foi apontado que, na Lei Orçamentária Anual n. 655, de 22/12/2020, alterada pela Lei n. 708, de 14/12/2021, houve inserção de dispositivo que autorizou a suplementação de créditos em percentual superior a 30% (trinta por cento) das dotações orçamentárias, prática que se aproxima da concessão ilimitada de créditos, fazendo presumir a falta de planejamento e o desvirtuamento do orçamento-programa, o que colocaria em risco o atingimento dos objetivos e das metas governamentais.

Salientou a unidade técnica que, apesar de não existir na legislação norma que limite o percentual máximo para abertura de créditos suplementares no orçamento, isso não significa, contudo, tolerância com autorizações abusivas, visto que o planejamento e a transparência são diretrizes que devem nortear a gestão pública (LRF, art. 1º, § 1º).

Diante disso, propôs recomendação ao chefe do Poder Executivo para que cumpra, com eficácia, as normas legais e constitucionais e adote medidas para aprimorar o planejamento municipal, a fim de evitar a suplementação excessiva de dotações. Para tanto, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Municipal, considera que o chefe do Poder Executivo Municipal

deverá estabelecer, com razoabilidade, índices de autorização para abertura de créditos suplementares.

Propôs, ainda, recomendação à Câmara de Vereadores para que, ao apreciar e votar o Projeto de Lei Orçamentária Municipal, observe com cautela os índices de autorização para suplementação de dotações pelo Município para que a prática vigente não se repita.

De fato, acorde com a informação técnica, a ocorrência merece melhor atenção do chefe do Poder Executivo, por ser indicativa de que o planejamento governamental foi pouco eficiente, tendo em vista que o orçamento representa importante e indispensável instrumento de planejamento e de implementação das ações governamentais.

Isso porque a concepção do orçamento-programa decorre de previsão contida na Constituição da República, que prescreve rigoroso sistema para atuação governamental, ao determinar que leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Nesse contexto, impõe-se ao chefe do Poder Executivo compatibilizar adequadamente, por meio do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, as metas físicas e financeiras para a correta elaboração da lei de meios.

Considero necessário, ainda, recomendar à Câmara de Vereadores que, ao votar o orçamento, não se descure da responsabilidade de fixar parâmetros que balizem, de forma clara e precisa, a autorização para a abertura de créditos suplementares, em observância ao disposto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República e no inciso I do art. 7º c/c art. 42 da Lei n. 4.320, de 1964.

Por fim, recomendo ao responsável pelo Controle Interno, o necessário acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos, conforme prescreve o inciso I do art. 74 da Constituição da República.

Das divergências entre o superávit financeiro informado e o apurado

Ao promover a análise dos créditos adicionais abertos com base no superávit financeiro do exercício anterior, a unidade técnica consignou que, em relação a algumas fontes utilizadas para abertura, houve divergência entre o superávit financeiro informado no quadro anexo do balanço patrimonial (Sicom - DCASP) e o apurado nas remessas de acompanhamentos mensais (Sicom - AM).

Registrou, para tanto, que a análise técnica empreendida considerou a forma de cálculo para o superávit financeiro prevista no § 2º do art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964 (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), promovendo o ajuste de acordo com os valores do superávit apurados no relatório anexo, denominado “Comparativo entre superávit financeiro apurado (AM) e informado (DCASP) Superávit/Déficit Financeiro Apurado”.

Não obstante, a unidade técnica propôs recomendação ao prestador para que o superávit financeiro, registrado no quadro anexo do balanço patrimonial do exercício anterior (Sicom - DCASP informado), 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 (Sicom - AM apurado), conforme inciso I do § 1º e § 2º, ambos do art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964, c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101, de 2000.

Acerca do tema, entendo que o balanço patrimonial informado por meio do módulo Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP tem origem na base de dados contábeis que geram as informações remetidas no módulo Acompanhamento Mensal - AM, pelo que as divergências indicam falhas na consolidação dos dados contábeis, interferindo na integridade e transparência das informações encaminhadas ao Tribunal.

Dessa forma, *in casu*, recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade a cabal observância das instruções normativas deste Tribunal, máxime aquelas relativas ao municiamento de informações ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios - Sicom, objetivando evitar a reincidência das falhas verificadas.

Da Realização de Despesa Excedente em Relação ao Crédito Autorizado

A unidade técnica consignou em seu relatório que, embora as despesas empenhadas não tenham superado os créditos concedidos, ao verificar os créditos orçamentários por fonte de recursos, constatou a realização de despesa excedente no montante de R\$2.795.117,66 (dois milhões setecentos e noventa e cinco mil cento e dezessete reais e sessenta e seis centavos), contrariando o disposto no art. 59 da Lei n. 4.320, de 1964, e no inciso II do art. 167 da Constituição da República.

Ressaltou que, do valor apurado, R\$2.791.898,00 (dois milhões setecentos e noventa e um mil e oitocentos e noventa e oito reais) correspondem ao Poder Executivo, referente à Administração Direta, e R\$3.219,66 (três mil duzentos e dezenove reais e sessenta e seis centavos) ao Poder Legislativo, sugerindo que este último poderá ser apurado em ação de fiscalização própria.

No tocante à realização de despesas excedentes por parte do Poder Legislativo, na esteira da informação técnica, considero, igualmente, que a execução dessas despesas, pelo fato de estarem afetas ao orçamento da Câmara Municipal, é de responsabilidade do presidente da Casa Legislativa.

Não obstante, considerando que o valor excedente, de R\$3.219,66 (três mil duzentos e dezenove reais e sessenta e seis centavos), corresponde a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) da despesa empenhada pelo Poder Legislativo, no exercício financeiro de 2021, de R\$1.269.492,51 (um milhão duzentos e sessenta e nove mil quatrocentos e noventa e dois reais e cinquenta e um centavos), conforme Comparativo da Despesa Fixada com a Executada, que ora faço anexar, deixo de determinar a apuração em ação de fiscalização própria, em homenagem aos princípios da insignificância, da eficiência e da economia processual.

Determino, todavia, que o atual chefe do Poder Legislativo seja cientificado acerca da ocorrência, para adoção das medidas necessárias ao adequado gerenciamento do saldo das dotações orçamentárias, de modo que a despesa seja executada estritamente dentro dos limites autorizados.

No que diz respeito à realização de despesa excedente por parte do Poder Executivo, o defendente alegou que, ao analisar a execução orçamentária constante do sistema de informação contábil da Prefeitura, não houve execução de despesa em montante superior aos créditos concedidos/autorizados.

Argumentou que o ocorrido, na verdade, foi a ausência de envio de informações necessárias para compor corretamente a dotação atualizada e a execução orçamentária dessas dotações ao Sicom, no módulo Acompanhamento Mensal - AM, asseverando que houve falha técnica na geração dos arquivos no sistema contábil, sem a intenção de prejudicar a análise das contas anuais pelos técnicos do Tribunal.

Com o propósito de corroborar suas alegações, elaborou tabela, demonstrando as informações corretas evidenciadas no Balancete da Despesa ao término do exercício de 2021, para cada dotação orçamentária apontada na análise técnica. Elaborou, igualmente, outra tabela, especificando as leis e decretos de alterações orçamentárias que não teriam sido enviadas ao Tribunal por meio do módulo AM, assegurando que tais alterações estavam integralmente disponíveis em anexo, juntamente com a petição de defesa, em planilha eletrônica (Excel) – peça n. 45 do SGAP (Cód. 3661806) –, com vistas à correta análise por parte desta Corte e à devida certificação da integridade das informações.

Enfatizou a ausência de má-fé e dolo na execução orçamentária das despesas, reforçando que o apontamento de irregularidade não ocorreu efetivamente, sendo causado meramente por erro técnico na geração das informações do Acompanhamento Mensal. Por entender demonstrada a não infringência ao art. 59 da Lei n. 4.320, de 1964, requereu a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas prestadas.

A unidade técnica destacou, inicialmente, que o controle orçamentário por fontes/destinações de recurso tem como objetivo identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos, conforme previsto no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50, da Lei Complementar n. 101, de 2000. Pontuou que este Tribunal editou a Instrução Normativa n. 5/2011 (com alterações trazidas pelas INTC n.s 15/2011 e 7/2013), que "dispõe sobre a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal".

Salientou que, por ocasião da abertura de vista, o prestador poderia efetuar, caso necessário, a alteração de dados nas remessas enviadas via Sicom, adotando os procedimentos de substituição, de modo a adequar as informações constantes nesse sistema às registradas no sistema contábil do Município. Ressaltou que a substituição deveria estar em consonância com a respectiva defesa e documentos ratificadores das alterações eletrônicas de dados realizadas.

Assim, a unidade técnica verificou os anexos apresentados pelo defendente para confrontar as dotações orçamentárias identificadas no relatório de despesas excedentes com aquelas constantes nos decretos abertos e não informados ao Sicom.

Nesse sentido, relacionou as dotações dos decretos apresentados na defesa, conforme planilha intitulada "Análise - Art. 59 - Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário" (peça n. 58 do SGAP – Cód. 4162490), e, posteriormente, identificou os decretos e os valores de abertura em cada dotação do relatório das despesas excedentes, confrontando-os com o saldo a empenhar, consoante detalhamento efetuado na planilha intitulada "Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário – Análise" (peça n. 57 do SGAP – Cód. 4162489).

Asseverou que, para efetuar os ajustes no quadro da PCA referentes ao art. 42 da Lei 4.320/64, foram verificados os tipos dos créditos e as fontes de abertura das leis, relacionando-os com o total aberto por decreto. Ademais, para cada lei, efetuou o somatório dos créditos orçamentários por fonte de abertura e por origem. Com relação aos ajustes da PCA atinentes ao art. 43 da Lei 4.320/64, constatou os valores das dotações orçamentárias dos decretos por fonte de recurso. Os montantes foram discriminados na planilha "Análise - Art. 59 - Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário", anexada ao processo.

Ao final, diante das justificativas apresentadas pelo defendente e dos documentos anexados, a unidade técnica concluiu pelo afastamento do apontamento, considerando que a irregularidade foi sanada. Contudo, sugeriu a aprovação com ressalva das contas, tendo em vista que, apesar da comprovação documental das informações e da análise efetivada, não houve adequação das informações no Sicom, de modo a compatibilizá-las com aquelas registradas no sistema contábil do Município.

Compulsando os autos e confrontando a documentação juntada ao processo pelo defendente com os registros consignados no Sicom, notadamente o demonstrativo intitulado Decretos de Alterações Orçamentárias, verifico que, de fato, os decretos e leis anexados à defesa não foram enviados ao referido sistema informatizado, o que permite constatar a procedência do argumento apresentado pelo responsável quanto à ausência de envio das informações necessárias ao exame da execução orçamentária.

Ademais, verifico que os ajustes dos valores relativos aos créditos adicionais e às respectivas alterações nas dotações orçamentárias, promovidos pela unidade técnica em razão dos documentos trazidos aos autos, conforme demonstrado às fls. 3 a 10 da peça n. 55 do SGAP, não repercutiram no exame quanto ao cumprimento dos arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320, de 1964, cujas disposições permaneceram observadas, mesmo com os ajustes efetuados.

Aliado a isso, o reexame analítico dos créditos orçamentários por fonte de recurso e a verificação dos saldos das dotações permitiram à unidade técnica constatar que não foram empenhadas despesas, por parte do Poder Executivo, além do limite dos créditos autorizados, atendendo ao disposto no art. 59 da Lei n. 4.320, de 1964.

Portanto, na linha da informação técnica, e considerando que o apontamento decorreu de inconsistências no processo de consolidação das contas no sistema informatizado, em virtude da citada ausência de envio de informações, concluo que não ficou configurado descumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320, de 1964, diante do que deixo de determinar a responsabilização do prestador.

Nada obstante, recomendo ao atual prefeito que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade atentar para as normas correlatas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso e a cabal observância das instruções normativas deste Tribunal, mormente as relativas ao município de informações ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom, objetivando evitar a reincidência da falha ora verificada. E mais, que atente para o adequado gerenciamento do saldo das dotações orçamentárias, de modo que a despesa seja executada estritamente dentro dos limites autorizados.

Das Alterações Orçamentárias

A unidade técnica analisou os decretos de alterações orçamentárias formalizados no exercício financeiro com o intuito de verificar se houve abertura de créditos adicionais com utilização de fontes de recursos incompatíveis, tendo em vista o entendimento do Tribunal esposado na resposta à Consulta n. 932.477, em 19/11/2014, que versou sobre a abertura de créditos adicionais com utilização de recursos de fontes distintas, excetuadas aquelas originadas do Fundeb (118/218 e 119/219) e das aplicações constitucionais em Ensino e Saúde (101/201, 102/202), incluídas as fontes 100/200.

Desse estudo, concluiu a unidade técnica que não foram formalizadas alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, atendendo ao disposto na resposta dada à Consulta n. 932.477, apreciada por este Tribunal de Contas em 2014.

Ressalto que o controle orçamentário por fonte de recurso tem amparo nas normas estabelecidas na Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em especial no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50, com o objetivo de viabilizar o adequado controle da disponibilidade de caixa, mediante a individualização do registro e controle da origem e respectiva destinação dos recursos públicos, especialmente os vinculados.

Isso porque os recursos com destinação específica somente podem ser considerados como disponibilidade para as despesas afetas à sua própria finalidade. Para tanto, é essencial, no momento da abertura do crédito adicional, bem como do empenho e pagamento da despesa, que

se promova a adequada identificação da fonte de recursos a ser utilizada, se livres ou vinculados, sendo esses últimos detalhados por tipo de vinculação (convênios, saúde, educação, entre outros).

Pelo exposto, acolhendo o estudo técnico, concluo que não foram efetivadas, no decorrer do exercício financeiro de 2021, realocações e alterações orçamentárias incoerentes com os termos requeridos na Constituição da República e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dos Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do Repasse à Câmara de Vereadores

O estudo técnico inicial apontou que o Município teria observado o limite de 7,00% (sete por cento) definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo, tendo sido apurado repasse total de R\$1.255.634,83 (um milhão duzentos e cinquenta e cinco mil seiscentos e trinta e quatro reais e oitenta e três centavos), o que equivale a 4,37% (quatro vírgula trinta e sete por cento) da Receita Base de Cálculo.

Em que pese a informação técnica, necessário consignar que o art. 29-A da Constituição da República, ao fixar os limites para a despesa do Poder Legislativo, estabeleceu, no § 2º, incluído pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000, constituir crime de responsabilidade do prefeito municipal as seguintes hipóteses:

Art. 29-A. ...

[...]

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Em face dessas disposições, a análise do cumprimento do art. 29-A da Constituição da República torna-se ainda mais relevante e deve ser feita de forma criteriosa.

No caso dos autos, a unidade técnica, para apurar se o repasse atendeu ao limite constitucional, adotou como parâmetro o repasse líquido realizado no exercício financeiro, ou seja, o “Repasse Concedido”, deduzido do numerário devolvido e não utilizado pela Câmara de Vereadores, conforme demonstrado à fl. 15 da peça n. 8 do SGAP.

No entanto, considerando que o repasse pelo Poder Executivo deve respeitar os limites constitucionais, observando-se a fixação contida na Lei Orçamentária, possível devolução de recursos refere-se a saldo financeiro não utilizado pela Edilidade ao final do exercício. Esse, a propósito, é o entendimento vigente no âmbito desta Corte, consoante Consultas n. 809.485, 874.067, 896.488 e 898.307, respondidas pelo Tribunal Pleno.

Nesse sentido, consolidou-se o entendimento de que saldo financeiro não utilizado pela Câmara de Vereadores ao final de cada exercício deve ser devolvido ao Poder Executivo, ou ser compensado no duodécimo a ser repassado à Edilidade no exercício subsequente.

Todavia, entendo que a devolução das sobras financeiras ao final do período, pela Câmara de Vereadores, não interfere na apuração do valor do repasse formalizado sob responsabilidade do chefe do Poder Executivo no exercício financeiro em que ele for efetivado, ou no exercício de referência.

Implica dizer que, para verificação do cumprimento da norma de regência, o valor a ser considerado é aquele efetivamente repassado à Câmara de Vereadores, conforme previsto na LOA, sem qualquer dedução, de modo que não haja repercussão no percentual a ser apurado.

Ademais, não há nos autos qualquer informação acerca da natureza das devoluções de recursos feitas pela Edilidade, o que não permite afirmar se são provenientes de sobras financeiras do exercício anterior ou do exercício de referência.

Diante do exposto, entendo que, para apuração do percentual relativo ao repasse de recursos feito ao Poder Legislativo, não devem ser excluídas devoluções porventura realizadas pela Edilidade ao Executivo, porquanto isso poderia resultar no repasse, pelo Poder Executivo, de valor inferior ao fixado na LOA, situação que, nos termos do § 2º do art. 29-A da Constituição da República, poderia configurar a prática de crime de responsabilidade pelo prefeito municipal.

Desse modo, *in casu*, a apuração do repasse de recursos à Câmara de Vereadores deve considerar a totalidade do “Repasse Concedido”, informado no estudo técnico, fl. 15 da peça n. 8 do SGAP, pelo montante de R\$1.606.848,55 (um milhão seiscentos e seis mil oitocentos e quarenta e oito reais e cinquenta e cinco centavos), que representa 5,59% (cinco vírgula cinquenta e nove por cento) da Receita Base de Cálculo, equivalente a R\$28.755.373,87 (vinte e oito milhões setecentos e cinquenta e cinco mil trezentos e setenta e três reais e oitenta e sete centavos), percentual esse que considero válido para efeito de emissão do parecer prévio.

Saliento, por oportuno, que o sistema informatizado adotado pelo Tribunal para remessa de informações pelos jurisdicionados deverá ser aprimorado, de forma a identificar a origem e a natureza das devoluções de recursos feitas pela Câmara de Vereadores e possíveis compensações porventura formalizadas pelo Poder Executivo, a fim de excluir seus reflexos na apuração do duodécimo efetivamente repassado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, em observância ao disposto no art. 29-A da Constituição da República. Cientifique-se a Superintendente de Controle Externo deste Tribunal para adotar as medidas necessárias para aprimoramento do sistema informatizado da Casa.

Dos Demais Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do exame da unidade técnica, ressaltai que também foram cumpridos:

- a) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal correspondentes aos Poderes Executivo (42,11% – quarenta e dois vírgula onze por cento) e Legislativo (2,18% – dois vírgula dezoito por cento) e ao Município (44,29% – quarenta e quatro vírgula vinte e nove por cento), respectivamente;
- b) os índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde (27,29% – vinte e sete vírgula vinte e nove por cento) e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (27,55% – vinte e sete vírgula cinquenta e cinco por cento).

Registro, no entanto, que todos os percentuais apurados poderão sofrer alterações quando forem examinados os atos de ordenamento de despesas, por meio das ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal de Contas na municipalidade.

Importante salientar que, dando continuidade ao acompanhamento iniciado nas prestações de contas do exercício financeiro de 2017, o estudo técnico, conferindo critérios qualitativos à análise da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apresentou a situação do Município no que diz respeito ao cumprimento das metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação - PNE, instituído por meio da Lei n. 13.005, de 2014, as quais tinham cumprimento obrigatório até o final do exercício financeiro de 2016.

De acordo com o exame técnico, o Município cumpriu integralmente a meta 1 estabelecida no referido Plano, de universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. No entanto, consta, ainda, no exame técnico que, até o exercício de 2021, o Município informou não ter matrículas de crianças até 3 (três) anos em creches municipais, quando o percentual deveria ser de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) até 2024, conforme disposto na mencionada lei.

Quanto à meta 18, a unidade técnica constatou que o Município observou o piso salarial profissional nacional previsto na Lei Federal n. 11.738, de 2008, e atualizado para o exercício financeiro de 2021, cumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

Nos termos da Lei n. 13.005, de 2014, o investimento público em educação deve ser direcionado, de forma obrigatória, para o cumprimento das metas e respectivos prazos estabelecidos no PNE, sendo que as metas 1 e 3, que determinam a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos.

Saliento, por oportuno, que a Lei n. 14.934, de 2024, prorrogou a vigência do PNE até 31 de dezembro de 2025. Assim, as metas então estabelecidas para cumprimento até 2024 devem ser observadas também para o exercício financeiro de 2025.

Frente ao exposto, recomendo ao atual prefeito do município de São José da Barra que, ao promover o planejamento dos gastos com educação, atente para a obrigatoriedade de que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual sejam formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, com o intuito de viabilizar a sua plena execução.

O atual prefeito deverá ser alertado de que, além de manter rígido monitoramento e acompanhamento das metas destacadas, que tinham cumprimento obrigatório até o exercício financeiro de 2024, e que passaram a ter a observância exigida também em 2025, deverá estabelecer no Plano Municipal de Educação a atuação contínua e permanente da administração pública, de forma a garantir a evolução gradual dos indicadores de cumprimento das metas pactuadas, o que também estará refletido nos instrumentos de planejamento do Município.

Dos Limites da Dívida Consolidada Líquida

Consoante estabelece o inciso II do art. 3º da Resolução n. 40, de 2001, do Senado Federal, a dívida consolidada líquida dos Municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a receita corrente líquida.

E, ao tratar da fiscalização da gestão fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu, nos termos do inciso III do § 1º do art. 59, que os Tribunais de Contas alertarão os poderes ou órgão referidos no art. 20 desse mesmo diploma legal, quando constatarem que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária se encontrarem acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites.

No exame da matéria, a unidade técnica constatou, conforme consignado às fls. 32/33 da peça n. 8 do SGAP, que, em 31/12/2021, o Município apresentou saldo “zero” para a Dívida Consolidada Líquida, não havendo, portanto, descumprimento dos referidos limites.

Dos Limites das Operações de Crédito

O inciso I do art. 7º da Resolução n. 43, de 2001, do Senado Federal, estabelece que o montante global das operações realizadas pelos Municípios em um exercício financeiro (excetuadas as operações de crédito por antecipação da receita orçamentária) não poderá ser superior a 16%

(dezesseis por cento) da receita corrente líquida, cabendo aos Tribunais de Contas, nos termos do inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, emitir alerta aos jurisdicionados, quando constatarem que o montante das operações de crédito se encontrar acima de 90% (noventa por cento) daquele limite.

Da análise realizada pela unidade técnica (fl. 34 da peça n. 8 do SGAP), verifica-se que o Município não formalizou operações de crédito no período, não havendo, por conseguinte, descumprimento dos limites legalmente estabelecidos.

Resultado obtido pelo Município no Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM (IN 1/2016 - TCEMG)

O estudo técnico apresentou, ao final, os resultados alcançados pelo Município na aferição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, cujo cálculo é realizado com dados obtidos por meio de questionário respondido anualmente pelo Tribunal de Contas pelos jurisdicionados, o qual tem por objetivo avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas em sete grandes dimensões: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação.

O intuito do IEGM é fornecer informações que permitam ampliar o conhecimento dos prefeitos, Vereadores e dos munícipes sobre os resultados das ações da gestão pública, de forma a possibilitar possíveis correções de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento público, favorecendo ainda o controle social.

O estudo destaca, ainda, série histórica dos resultados gerais alcançados pelo Município, nos sete indicadores, nos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021, o que permite o acompanhamento efetivo, tanto por parte do chefe do Poder Executivo municipal, quanto dos demais atores sociais e políticos, dos efeitos das ações porventura adotadas pela Administração e sua repercussão na melhoria da gestão municipal.

In casu, constatou-se que, em 2021, o município de São José da Barra apresentou IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima (nota C+ = Em fase de adequação), ou seja, resultado inferior ao obtido no exercício financeiro de 2020, o qual apresentou IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima (nota B = Efetiva), demonstrando que houve retrocesso no resultado alcançado no primeiro ano do mandato do prestador.

No exercício sob exame, o Município obteve nota C (Baixo nível de adequação - IEGM menor que 50%) nos quesitos meio ambiente e cidades protegidas; e nota C+ (Em fase de adequação) nos quesitos governança em tecnologia da informação e planejamento. Em razão disso, recomendo que tais setores recebam atenção prioritária por parte do atual prefeito municipal, com vistas à eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

Importante destacar que, no tocante às dimensões educação e saúde, a obtenção da idêntica nota B (Efetiva - IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima), em ambos os segmentos, demonstra que, relativamente ao primeiro, houve estabilidade no resultado alcançado, em relação a 2020, cujo IEGM correspondeu à mesma nota, e, no que diz respeito ao segundo, ocorreu retrocesso, visto que o resultado do IEGM naquele período equivaleu à nota B+ (Muito efetiva - IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima).

Do Relatório de Controle Interno

O estudo técnico consignou que o relatório de controle interno apresentado abordou parcialmente os itens exigidos da Instrução Normativa n. 4, de 29/11/2017, sendo que o parecer do controle interno foi pela regularidade das contas.

Considero que, isoladamente, a falha não tem o condão de macular toda a prestação de contas, motivo pelo qual recomendo ao atual prefeito que, ao elaborar a prestação de contas a ser enviada a esta Corte, verifique se o Relatório de Controle Interno atende aos requisitos da Instrução Normativa deste Tribunal.

Ao responsável pelo órgão de controle interno, recomendo que não se descure do cumprimento das exigências contidas em dispositivos legais e em normativos deste Tribunal de Contas, bem como o acompanhamento da gestão municipal, nos termos do que dispõe o § 1º do art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Considerações Finais

Tendo em vista a determinação contida no § 1º do art. 29-A da Constituição da República, de que a Câmara Municipal não gastará mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores, a unidade técnica apresentou, a título informativo, especificamente no item 2.4 do relatório, a correlação entre a receita do Poder Legislativo, apurada a partir do total de recursos concedidos (duodécimos), e o correspondente gasto com pessoal daquele Poder.

O estudo técnico apresentado às fls. 2 e 3 da peça n. 8 do SGAP apurou que a folha de pagamento do Poder Legislativo correspondeu a 46,69% (quarenta e seis vírgula sessenta e nove por cento) da base de cálculo considerada, percentual que atende o limite constitucional de 70% (setenta por cento) estabelecido no § 1º do art. 29-A da Constituição da República.

Registro, por oportuno, que a matéria diz respeito à execução de despesas afetas ao orçamento do Poder Legislativo e, portanto, de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal, situação que ensejaria, caso fosse constatada alguma irregularidade, a apuração em processo de fiscalização própria.

Por fim, recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que sejam mantidos em arquivo, devidamente organizado, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos desta Corte, os quais deverão ser disponibilizados ao Tribunal mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade. E mais, que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade a cabal observância das instruções normativas deste Tribunal, mormente as relativas ao municiamento de informações ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto na fundamentação, com fulcro nas disposições do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, e do inciso I do art. 86 da Resolução TC n. 24, de 2023, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas anuais prestadas pelo Sr. Paulo Sérgio Leandro de Oliveira, prefeito do município de São José da Barra, relativas ao exercício financeiro de 2021, tendo em vista a regularidade na abertura de créditos orçamentários e adicionais e o cumprimento dos índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal, com as recomendações e a determinação constantes na fundamentação.

Registro que a emissão de parecer prévio pelo Tribunal não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mesmo exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de

irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o § 2º do art. 85 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, sejam os autos encaminhados diretamente ao arquivo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

dds

