

**Processo:** 1188618  
**Natureza:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Guarará  
**Exercício:** 2024  
**Responsável:** José Maurício de Sales  
**MPTC:** Procuradora Maria Cecília Borges  
**RELATOR:** CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

**PRIMEIRA CÂMARA – 21/10/2025**

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. FUNDEB. ENSINO. CORREÇÃO. DECISÃO NORMATIVA 01/2024. LIMITES DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA E DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO. CONTROLE INTERNO. DCASP. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. A autorização na LOA para abertura de créditos suplementares com fundamento no superávit financeiro e no excesso de arrecadação deve estar acompanhada da indicação do valor ou do percentual máximo de suplementação, geral ou por fonte, sobre a despesa fixada, sob pena de se configurar autorização de abertura de créditos ilimitados, o que afronta o disposto no inciso VII do art. 167 da Constituição da República de 1988.
2. Aplicam-se os princípios da razoabilidade e da insignificância para afastar os efeitos da irregularidade referente à abertura de créditos sem recursos disponíveis, quando o valor dos créditos adicionais irregularmente empenhados correspondem a 0,05% do total da despesa empenhada no exercício.
3. 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.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do senhor José Maurício de Sales, Chefe do Poder Executivo do Município de Guarará, no exercício de 2024, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 86, I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas;
- II) destacar que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio, 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 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, nos termos das Consultas 1119928 e 1144923;
- b) ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual ou o projeto de lei de alteração da LOA em que haja previsão de autorização para abertura de créditos suplementares tendo como fontes de recursos o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, não autorize previamente suplementações sem a fixação de um valor ou percentual máximo, com lastro no orçamento previsto;
- 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, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000;
- d) aos Poderes Executivo e Legislativo que informem corretamente os valores relativos ao repasse de recursos à Câmara Municipal, evitando divergência entre as informações enviadas ao Tribunal;
- e) ao município que utilize somente as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000 e 1.718.000/2.718.000 para o empenho e o pagamento das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo constar nos empenhos o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001, e as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000 e 1.502.000/2.502.000 para o empenho e o pagamento das despesas com as ações e serviços públicos de saúde, devendo constar nos empenhos o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002, 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 as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal 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 de 1988 e Consultas 838498, 898330 e 1127045;

- h) 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;
  - i) 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;
  - j) à Administração Municipal que a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2024 seja mantida de forma segura e organizada, para caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização;
- IV) ressaltar que as presentes recomendações não impedem que a constatação de conduta reiterada nos próximos exercícios venha a influenciar a conclusão dos pareceres prévios a serem emitidos;
- V) determinar que, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, sejam arquivados os autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 21 de outubro de 2025.

AGOSTINHO PATRUS  
Presidente

TELMO PASSARELI  
Relator

(assinado digitalmente)

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO  
PRIMEIRA CÂMARA – 21/10/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de prestação de contas anual de responsabilidade do senhor José Maurício de Sales, Chefe do Poder Executivo do Município de Guarará, relativas ao exercício financeiro de 2024, que tramita neste Tribunal nos termos da Instrução Normativa 04/2017 e da Ordem de Serviço Conjunta 01/2024.

O processo foi autuado e distribuído à minha relatoria em 09/05/2025 (peça 1, arquivo 4209001).

A unidade técnica, após a análise dos dados enviados e da documentação instrutória, propôs a aprovação das contas, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar 102/2008 (peça 3, arquivo 4260232).

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalva, nos termos do disposto no art. 45, inciso II, da Lei Complementar 102/2008, em função do relatório de Controle Interno ter abordado 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 (peça 19, arquivo 4267481).

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 01/2024.

**II.1 – Da Execução Orçamentária**

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

De acordo com a unidade técnica, por meio do inciso I do art. 5º da Lei Orçamentária Anual – LOA (peça 9, arquivo 4260238), foi autorizado o percentual de 25% do valor orçado para a abertura de créditos suplementares, com base na anulação parcial ou total de dotações (item 2.1, p. 11, peça 3).

Além disso, por meio dos incisos II e III do art. 5º, foi autorizada a abertura de créditos suplementares às dotações do orçamento para o exercício, com base no superávit financeiro e no excesso de arrecadação, respectivamente, sem o estabelecimento de qualquer limite sobre a despesa fixada.

A princípio, cumpre destacar que, quando houver previsão na LOA de autorização para abertura de créditos suplementares com fundamento na anulação de dotações, no superávit financeiro e no excesso de arrecadação, 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, sobre a despesa fixada, sob pena de se configurar autorização de abertura de créditos ilimitados, bem como falta de planejamento das ações governamentais.

No exame a *posteriori* da execução orçamentária, verifica-se que o valor dos créditos suplementares abertos com a autorização prévia na LOA, com base na anulação de dotações (R\$ 5.845.698,89), no superávit financeiro (R\$ 1.849.758,85) e no excesso de arrecadação (R\$ 1.838.254,68), totalizou R\$ 9.533.712,42, o que correspondeu ao final a aproximadamente 25,61% da despesa inicialmente fixada na LOA (R\$ 37.229.748,00).

Assim, recomenda-se à Administração Municipal o aprimoramento do processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários pela utilização de altos percentuais de suplementação, nos termos das Consultas 1119928 e 1144923.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual ou o projeto de lei de alteração da LOA em que haja previsão de autorização para abertura de créditos suplementares tendo como fontes de recursos o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, não autorize previamente suplementações sem a fixação de um valor ou percentual máximo, com lastro no orçamento previsto.

O estudo técnico destacou ainda que não foram abertos créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, obedecendo, assim, ao disposto no art. 42 da Lei Federal 4.320/1964; bem como não foram realizadas realocações orçamentárias, categorizadas em remanejamentos, transposições e transferências, previstas na Constituição Federal de 1988, art. 167, inciso VI, e definidas na Decisão Normativa 02/2023.

Por outro lado, ainda consoante o relatório da unidade técnica, foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 15.102,84, com base no superávit financeiro, contrariando, assim, ao disposto no art. 43 da Lei Federal 4.320/1964 combinado com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000, os quais foram totalmente empenhados (item 2.4.2, p. 14/17, peça 3).

Entretanto, o órgão técnico afastou o apontamento, tendo em vista a baixa materialidade, risco e relevância do valor da despesa empenhada sem recursos frente ao total da receita líquida (p. 17, peça 3).

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 parágrafo único do art. 10 da Ordem de Serviço Conjunta 01/2024 que, para aferição do cumprimento do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, deverão ser observadas “a efetiva realização da despesa, bem como a materialidade, risco e a relevância dos valores apontados como irregulares”.

De fato, analisando os autos, verifica-se que a integralidade dos créditos adicionais abertos no montante de R\$ 15.102,84 foi irregularmente empenhada, consoante demonstrado pela unidade técnica na coluna “Despesa Empenhada sem Recursos”, o que corresponde a aproximadamente 0,05% do total da despesa empenhada no exercício (R\$ 29.705.213,46).

Dessa forma, com base nos critérios de materialidade e relevância, acompanho o estudo técnico e entendo que deve ser desconsiderada a irregularidade referente à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$ 15.102,84.

Ademais, a unidade técnica apontou que em relação a algumas fontes que foram indicadas para abertura de créditos adicionais, houve divergência entre o superávit financeiro informado no quadro anexo do balanço patrimonial (DCASP) e o apurado nas remessas de acompanhamentos mensais (AM). E, considerando a forma de cálculo para o superávit financeiro prevista no art. 43, § 2º da Lei Federal 4.320/1964 (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), realizou o ajuste conforme os valores apurados do superávit no relatório anexo "Comparativo entre superávit financeiro apurado (AM) e informado (DCASP), Superávit/Déficit Financeiro Apurado" (peça 14, arquivo 4260243).

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, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000.

Por fim, de acordo com o relatório inicial da unidade técnica, em um exame analítico dos créditos orçamentários por fonte de recurso, constatou-se que não foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, obedecendo, assim, ao disposto no art. 59 da Lei Federal 4.320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição da República de 1988 combinado com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

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

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.

De acordo com a unidade técnica (peça 3), não foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, atendendo, assim, à Consulta 932477, na qual o Tribunal firmou o entendimento acerca da impossibilidade de abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas.

## **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 exatamente ao limite permitido da receita base de cálculo.

A unidade técnica destacou que, ao consultar o relatório Demonstrativo das Transferências Financeiras do SICOM Consulta, verificou a existência de divergência nos valores repassados e recebidos informados pelo Poder Executivo e pela Câmara Municipal.

Nesse contexto, recomenda-se aos Poderes Executivo e Legislativo que informem corretamente os valores, evitando divergência entre as informações de repasse de recursos à Câmara Municipal, de modo a não prejudicar o exercício do controle externo pelo Tribunal.

### **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 apenas **1,64%** do valor total das receitas não foi aplicado em 2024, sendo que esse percentual, que corresponde à quantia de **R\$ 69.934,91**, deveria ter sido aplicado no primeiro quadrimestre de 2025.

Nesse contexto, cumpre destacar que, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)<sup>(1)</sup> do Tesouro Nacional, caso o município não tenha aplicado o superávit do FUNDEB, no montante de **R\$ 69.934,91**, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no primeiro quadrimestre de 2025, os valores aplicados após o primeiro quadrimestre não serão computados nos gastos com educação para fins do cálculo do mínimo constitucional de aplicação no ensino, em razão do descumprimento das regras estabelecidas para a utilização dos recursos do FUNDEB.

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 **90,69%** 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 **27,51%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, obedecendo ao mínimo de **25%** exigido pelo 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 as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000 e 1.718.000/2.718.000 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.2.2.3 – Apuração da Aplicação dos Recursos não Gastos em MDE nos Exercícios de 2020 e 2021 (EC 119/2022)**

---

<sup>1</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). 14ª edição – v5. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf>. Acesso em: 02/07/2025.

O art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional 119<sup>(2)</sup>, de 27/04/2022, isentou de responsabilidade a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os seus agentes públicos, pelo descumprimento dos percentuais constitucionais mínimos de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos exercícios de 2020 e 2021, em razão do desequilíbrio fiscal ocasionado pela pandemia de COVID-19.

Todavia, embora isentos de responsabilização, o parágrafo único do citado art. 119 impôs aos entes federados o dever de complementar a diferença não aplicada em 2020 e 2021 até o exercício de 2023, a fim de comprovar o cumprimento da determinação constitucional.

Ademais, a Decisão Normativa 01/2024<sup>(3)</sup> deste Tribunal estabeleceu o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como critério para atualização do valor residual não aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, devendo a correção incidente ser aplicada até o dia 31/12/2024.

No caso dos autos, a unidade técnica informou que o município não possui pendências de complementação de valores corrigidos monetariamente, não aplicados em ensino nos exercícios de 2020 e 2021, relacionados à Emenda Constitucional 119/2022 e à Decisão Normativa 01/2024.

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

O órgão técnico informou que foi aplicado o percentual de **21,43%** 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 as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000 e 1.502.000/2.502.000 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

---

<sup>2</sup> Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

“Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021. ”

<sup>3</sup> Decisão Normativa 01/2024. Define o critério para atualização monetária do valor residual que deixou de ser alocado pelo Estado e pelos Municípios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE nos exercícios financeiros de 2020 e 2021 e dá outras providências.

Instrução Normativa 15/2011 e Comunicado SICOM 35/2014, como também de forma a atender à Consulta 1088810 e ao disposto na Lei Federal 8.080/1990 e na Lei Complementar 141/2012 combinado com o art. 2º, §§ 1º e 2º, e o art. 8º da Instrução Normativa 19/2008.

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

O Poder Executivo obedeceu ao limite percentual estabelecido pela Lei Complementar 101/2000 no art. 20, III, *b*, tendo sido aplicados **46,54%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

O Poder Legislativo obedeceu ao limite percentual estabelecido pela Lei Complementar 101/2000 no art. 20, III, *a*, tendo sido aplicados **2,98%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

O Município obedeceu ao limite percentual estabelecido no art. 19, III, da Lei Complementar 101/2000, tendo sido aplicados **49,52%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

A unidade técnica destacou que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores públicos serão contabilizados como “outras despesas de pessoal”, conforme art. 18, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

Nesse contexto, de acordo com a Consulta 1127045, as despesas de pessoal de contratados via pessoa jurídica, na prática conhecida como “pejotização”, devem ser incluídas no demonstrativo de despesa com pessoal quando relativas à mão de obra empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal.

Ademais, de acordo com as Consultas 898330 e 838498, a unidade técnica destacou que a despesa referente a serviços médicos plantonistas especializados e os recursos destinados ao pagamento dos profissionais contratados no âmbito municipal para atuar na Estratégia de Saúde da Família, independente da origem, integram o cômputo das despesas com pessoal.

Dessa forma, incluiu, no quadro de despesas com pessoal, a linha “Despesas relacionadas à substituição de servidores públicos”, 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 as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal 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 de 1988 e Consultas 838498, 898330 e 1127045.

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

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

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

### II.3.1 – Dívida Consolidada Líquida

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

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

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

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

### II.3.2 – Operações de Crédito

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

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

Após analisar os dados enviados pelo SICOM, a unidade técnica concluiu que o município obedeceu ao limite percentual estabelecido pela Resolução 43/2001 do Senado Federal, tendo sido aplicado o percentual de **1,59%** da Receita Corrente Líquida Ajustada.

### II.4 – Relatório de Controle Interno

De acordo com a unidade técnica, o relatório do Controle Interno concluiu pela regularidade das contas, 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 01/2024.

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 – 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.5.1 – 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 que não há divergência entre a receita apresentada no Balanço Orçamentário pelo módulo SICOM DCASP e a apurada pelos módulos SICOM IP e AM, conforme demonstrado pela tabela “Balanço Orçamentário DCASP x AM – Receitas”, colunas “A1-A2”, “B1-B2”, “C1-C2” e “D1-D2”, indicando a conformidade no envio das informações sobre as receitas municipais entre os módulos.

### II.5.2 – 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 que não há divergência entre a despesa apresentada no Balanço Orçamentário pelo módulo SICOM DCASP e a apurada pelos módulos SICOM IP e AM, conforme demonstrado pela tabela “Balanço Orçamentário DCASP x AM – Despesas”, colunas “E1-E2”, “F1-F2”, “G1-G2”, “H1-H2”, “I1-I2” e “J1-J2”, indicando a conformidade no envio das informações sobre as despesas municipais entre os módulos.

## III – CONCLUSÃO

Em virtude do exposto, com base nas normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente com fulcro na Instrução Normativa 04/2017, voto pela emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas** do senhor **José Maurício de Sales**, Chefe do Poder Executivo do Município de **Guarará**, no exercício de **2024**, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar 102/2008 combinado com o art. 86, inciso I, do Regimento Interno, ambos deste Tribunal de Contas.

Importante destacar que a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio, 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 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, nos termos das Consultas 1119928 e 1144923.

Recomenda-se ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual ou o projeto de lei de alteração da LOA em que haja previsão de autorização para abertura de créditos suplementares tendo como fontes de recursos o superávit financeiro e o excesso de

arrecadação, não autorize previamente suplementações sem a fixação de um valor ou percentual máximo, com lastro no orçamento previsto.

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, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000.

Recomenda-se aos Poderes Executivo e Legislativo que informem corretamente os valores relativos ao repasse de recursos à Câmara Municipal, evitando divergência entre as informações enviadas ao Tribunal.

Recomenda-se ao município que utilize somente as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000 e 1.718.000/2.718.000 para o empenho e o pagamento das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo constar nos empenhos o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001, e as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000 e 1.502.000/2.502.000 para o empenho e o pagamento das despesas com as ações e serviços públicos de saúde, devendo constar nos empenhos o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002, 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 as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal 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 de 1988 e Consultas 838498, 898330 e 1127045.

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 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.

Recomenda-se à Administração Municipal que a documentação de suporte que comprova a prestação de contas do exercício de 2024 seja mantida de forma segura e organizada, para caso o Tribunal de Contas venha solicitá-la em futuras ações de fiscalização.

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.

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

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOTINHO PATRUS:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

dds

