

Processo: 1167416
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Cachoeira de Minas
Exercício: 2023
Responsável: Dirceu D'Ângelo de Faria
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 11/3/2025

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREFEITURA MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS NÃO SUCEDIDA DA REALIZAÇÃO DE DESPESAS. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. A apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo Prefeito no período.
2. Constatado o cumprimento dos índices constitucionais da educação e da saúde, a observância dos limites constitucionais e legais estabelecidos para o repasse de recursos ao Poder Legislativo, para os gastos com pessoal, para o endividamento e para a realização de operações de crédito, e ainda a regularidade da execução orçamentária e da abertura de créditos adicionais, emite-se parecer prévio pela aprovação das contas anuais, com fulcro no art. 45, I, da Lei Complementar n.102/2008.

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, de responsabilidade do Sr. Dirceu D'Ângelo de Faria, prefeito do município de Cachoeira de Minas, relativas ao exercício de 2023, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Complementar n.102/2008;
- II) recomendar ao atual prefeito que oriente os setores responsáveis no sentido de que:
 - a) aprimore o planejamento orçamentário municipal, observando o prejulgamento de tese fixado na Consulta n.1110006, que estabeleceu como referência, para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, o percentual máximo de 30% de suplementação de créditos orçamentários sobre o total do orçamento;
 - b) haja o controle das suplementações efetuadas, abstendo-se de proceder à abertura de créditos adicionais sem assegurar-se da existência dos recursos disponíveis;
 - c) os dados relativos às receitas e despesas do Balanço Orçamentário estejam em conformidade com as receitas e despesas apuradas pelo Sicom “Instrumento de Planejamento – IP” e/ou “Acompanhamento Mensal – AM”;
 - d) as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados e a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família sejam classificadas como outras despesas de pessoal e computadas para fins de apuração

do limite da despesa total com pessoal, com fundamento no art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.101/2000 c/c o art. 37, II e IX, da Constituição da República, e em consonância com os prejulgamentos de tese firmados nas Consultas n.ºs 898.330 e 838.498;

- e) as despesas oriundas de contratos de terceirização, empregadas em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, inclusive os contratados via pessoa jurídica, sejam contabilizadas com base nas orientações gerais quanto aos contratos de terceirização, e computadas na despesa total com pessoal para aferição do respectivo limite legal, a teor do art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.101/2000 c/c o art. 37, II e IX, da Constituição da República e o parecer exarado em resposta à Consulta n.1.127.045;
 - f) a movimentação dos recursos correspondentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE seja efetuada em conta corrente bancária específica e as despesas inerentes à MDE (25%) devem ser empenhadas e pagas utilizando-se somente a fonte de recursos 1.500.000, fazendo constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001, à luz das diretrizes consignadas no Comunicado Sicom n.16/2022;
 - g) a movimentação dos recursos correspondentes às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS seja efetuada em conta corrente bancária específica e as despesas inerentes nas ASPS (15%) devem ser empenhadas e pagas utilizando-se somente as fontes de recursos 1.500.000/2.500.000 e 1.502.000/2.502.000, fazendo constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002, conforme plasmado no Comunicado Sicom n.16/2022;
- III) recomendar ao Chefe do Poder Legislativo que evite a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, prática que pode desvirtuar a lei de meios como instrumento de planejamento e controle das ações governamentais, adotando-se como parâmetro o preconizado no parecer da referida Consulta n.1.110.006, no qual se estabeleceu como referência, para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, o percentual máximo de 30% sobre o total do orçamento;
- IV) determinar ao atual Chefe do Executivo que mantenha organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e ou auditoria e, aos responsáveis pelo controle interno, que comuniquem a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária; e
- V) determinar, por fim, que observados os procedimentos insertos no art. 85 do Regimento Interno, bem como as anotações e cautelas de praxe, seja arquivado o processo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de março de 2025.

MAURI TORRES
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 11/3/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade do Prefeito Dirceu D'Angelo de Faria, do Município de Cachoeira de Minas, relativa ao exercício de 2023.

O órgão técnico examinou as contas e não constatou impropriedades que ensejassem a citação do responsável, conforme “Relatório de Conclusão PCA” acostado à peça n.14.

O Ministério Público junto ao Tribunal, a seu turno, limitou-se a registrar que “... nada tem a acrescentar à análise técnica nos presentes autos” (peça n.20).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Considerações iniciais

Esta prestação de contas foi examinada consoante o previsto na Resolução TC n.04/2009, disciplinada pela Instrução Normativa TC n.04/2017 e pela Ordem de Serviço Conjunta – OSC n.01/2023, a partir das informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom.

A unidade técnica, após analisar a prestação de contas, em conformidade com as diretrizes definidas por este Tribunal, sugeriu a sua aprovação, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n.102/2008 (peça n.14, p. 46).

2. Apontamentos do órgão técnico

2.1 Créditos orçamentários e execução de despesas

Na Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei n.2.781/2022, peça n.17) foram estimadas receitas e fixadas despesas em R\$48.494.587,00, limitando-se a suplementação de 20% do orçamento da despesa, mediante a anulação parcial ou total de dotações. Além do limite imposto no inciso III do art. 2º da aludida lei, a cobertura da suplementação poderia ser feita integralmente em decorrência do (i) excesso de arrecadação realizado; (ii) superávit financeiro do ano anterior; e (iii) dotação consignada como Reserva de Contingência (peça n.14, p. 10).

No exercício *sub examine* não foram abertos créditos suplementares e / ou especiais não autorizados por lei, em observância ao disposto no art. 42 da Lei n.4.320/1964 (peça n.14, p. 10-11). No entanto, a unidade instrutória efetuou ajustes para fins de avaliação da conformidade legal das suplementações efetuadas, visto que foram constatadas divergências entre valores autorizados e os praticados – situações regularizadas por meio de outras leis autorizativas de créditos durante o exercício financeiro (peça n.14, p. 11-12).

A despeito de o município não ter aberto suplementares sem cobertura legal, o órgão técnico destacou a autorização para abertura de créditos em percentual superior a 30% do orçamento aprovado, considerando o percentual autorizado de suplementação e a utilização do excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurado no exercício anterior, sugerindo a expedição de recomendação ao Chefe do Executivo para aprimoramento do planejamento municipal, bem como ao Poder Legislativo para que seja evitada a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, que possam distorcer o orçamento (peça n.14, p. 10-11).

É cediço que as alterações orçamentárias têm sua matriz na Constituição da República (§ 8º do art. 165, e incisos V, VI e VII, do art. 167) e na Lei de Direito Financeiro n.4.320/1964 (inciso I do art. 7º, e arts. 42 e 43) e, como peça de planejamento governamental, o orçamento não é estático, mas modificável, de acordo com as necessidades conjunturais que vão ao encontro do interesse público. Logo, para proceder aos ajustes setoriais necessários, principalmente em relação às despesas não contingenciáveis, o gestor está autorizado constitucionalmente a promover modificações com inclusão e exclusão de programações orçamentárias.

Não se pode olvidar, contudo, que a autorização para suplementação orçamentária em percentual elevado é preocupante, pois, mediante novas leis autorizativas, pode haver modificação substancial na lei de meios, prática que desafia o princípio do planejamento orçamentário.

Assim, em que pese no ordenamento jurídico vigente não se estabelecer expressamente limitação à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, acorde com a manifestação da unidade técnica, **recomendo** ao Chefe do Executivo que implemente medidas visando ao aprimoramento do planejamento municipal, e também ao Poder Legislativo que evite a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, observando-se os ditames insertos no prejulgamento de tese fixado na Consulta n.1.110.006, que estabeleceu como referência, para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, o percentual de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento.

A unidade técnica apurou, ainda, a abertura de créditos suplementares e especiais, por excesso de arrecadação, sem recursos disponíveis, no valor de R\$466.947,06, em ofensa à legislação de regência. Entretanto, como não houve o empenhamento irregular de despesas, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", manifestou-se pela desconsideração do apontamento (peça n.14, p. 12-14).

Em consonância com o exame técnico, concluo pela irregularidade da conduta descrita em face do disposto no art. 43 da Lei n.4.320/1964 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Contudo, considerando que não foram empenhadas despesas relativas aos créditos irregulares, deixo de considerar a impropriedade detectada como causa de rejeição das contas em análise, haja vista que inexistiu prejuízo à equação financeira do ente federativo.

Recomendo à gestora que adote os meios indispensáveis para o controle das suplementações efetuadas, abstendo-se de proceder à abertura de créditos adicionais sem assegurar-se da existência dos recursos disponíveis.

Lado outro, não foram abertos créditos suplementares e especiais por superávit financeiro sem recursos disponíveis, atendendo ao disposto no art. 43 da Lei 4.320/1964 (peça n.14, p. 14-16)

Registrou-se, ademais, que não foram empenhadas despesas além dos créditos autorizados, em consonância com o preconizado no art. 167, II, da Constituição da República, no art. 59 da Lei n.4.320/1964 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.101/2000 (peça n.14, p. 17).

Com relação aos decretos de alterações orçamentárias, asseverou-se que não foram detectados acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, em conformidade com o prejulgamento de tese fixado por este Tribunal nos autos da Consulta n.932.477, respondida na sessão plenária de 19/11/2014, que versa sobre as exceções para abertura de créditos adicionais com utilização de fontes distintas (peça n.14, p. 17).

Consignou-se, também, que, nas fontes 500.000, 600.000, 661.000 e 753.000, utilizadas para abertura de créditos adicionais, foram detectadas divergências entre os superávits financeiros

informados no quadro anexo do Balanço Patrimonial do “Sicom/DCASP” e o apurado nas remessas de acompanhamento mensais do “Sicom – AM”, tendo sido considerado, na análise, os menores valores, **sugerindo a expedição de recomendação ao atual responsável para adequação aos padrões legais** (peça n.14, p. 16-17).

Acorde com a manifestação do órgão técnico, **recomendo** à gestora que diligencie para que o superávit financeiro indicado no quadro anexo do balanço orçamentário do exercício anterior (Sicom/DCASP) corresponda à diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiros, de modo a compreender o saldo dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, promovendo o correto controle por fonte de recursos (Sicom/AM apurado), nos termos do disposto no art. 43, § 1º, I e § 2º da Lei n.4.320/1964 c/c o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n.101/2000.

2.2. Repasse ao Poder Legislativo Municipal

Apurou-se o repasse de **2,14%** da arrecadação do exercício anterior ao Poder Legislativo, em observância do disposto no art. 29-A da Constituição da República (peça n.14, p. 18).

2.3. Educação

2.3.1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

Em relação ao Fundeb, fundo especial, de natureza contábil, composto por recursos provenientes de impostos e transferências vinculados à educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos dos arts. 212 e 212-A da Constituição da República e da regulamentação constante da Lei n.14.113/2020, asseverou-se que:

- a) a receita do município para aplicação no Fundeb foi de R\$8.013.017,02, sendo R\$7.920.340,55 decorrentes de impostos e transferências de impostos, e R\$92.676,47 oriundos de rendimentos de aplicações financeiras (peça n.14, p. 21);
- b) da receita do Fundeb disponível (R\$8.013.017,02), o município aplicou a sua totalidade na educação básica do município, havendo sido respeitado, por conseguinte, o limite de não aplicação de até 10% dos recursos recebidos no exercício financeiro (peça n.14, p. 22-23);
- c) o montante de recursos do Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício do magistério perfaz R\$7.921.880,26, correspondentes a **98,86%** da receita base de cálculo, em consonância com o plasmado no art. 212-A, XI, da Constituição da República e no art. 26 da Lei n.14.113/2020, que preceituam a aplicação mínima de 70% dos recursos recebidos (peça n.14, p. 23); e
- d) a contribuição do Município ao Fundeb (Lei n.14.113/2020) totalizou R\$6.440.229,00, valor que, juntamente com o total aplicado com recursos de impostos e transferências de impostos, compõe o montante de gastos destinados à aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, nos termos do art. 212 da Constituição da República (peça n.14, p. 25).

2.3.2. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Foi apurada a aplicação de **35,39%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em

cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição da República (peça n.14, p. 25-26). Pontuou-se, ademais, que:

- a) despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE realizadas por meio de conta bancária específica foram computadas como aplicação na MDE, visto que foram atendidos os parâmetros estabelecidos na INTC n.05/2011, alterada pela INTC n.15/2011, no Comunicado Sicom n.35/2014, no art. 50, I, da Lei Complementar n.101/2000 e no art. 3º da INTC n.02/2021 (peça n.14, p. 26);
- b) foi glosado o montante de R\$13.000,00 (peça n.13), por se tratar de pagamentos de despesas que não se enquadram como típicas à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme preceituado no art. 70 da Lei n.9.394/1996 e na INTC n.02/2021 (peça n.14, p. 26); e;
- c) em cumprimento ao comando expresso na Emenda Constitucional n.119/2022, foi apurado que, nos exercícios de 2020 e 2021, o município aplicou o mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino, não havendo, portanto, complementação a ser efetuada em 2022 e 2023 (peça n.14, p. 27).

À luz das diretrizes consignadas no Comunicado Sicom n.16/2022, **recomendo** que o Prefeito diligencie para que a movimentação dos recursos correspondentes à MDE seja efetuada em conta corrente bancária específica e as despesas a serem computadas movimentação na MDE (25%) sejam empenhadas e pagas utilizando-se somente a fonte de recursos 1.500.000, de modo a constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001.

2.4. Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS

Constatou-se a aplicação de **31,49%** da receita base de cálculo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, em consonância com o estabelecido no art. 198, § 2º, III, da Constituição da República, e com os ditames da Lei Complementar n.141/2012 (peça n.14, p. 30). Além disso, salientou-se que:

- a) despesas com as Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS realizadas por meio de conta bancária específica foram computadas como aplicação em ASPS, visto que foram atendidos os parâmetros previstos na INTC n.05/2011, alterada pela INTC n.15/2011, no Comunicado Sicom n.35/2014, na Lei n.8.080/1990, na Lei Complementar n. 141/2012 e nos arts. 2º, §§ 1º e 2º e 8º, da INTC n.19/2008 (peça n.14, p. 30-31);
- b) foram glosados gastos no total de R\$184.860,00 (peça n.5), atinentes a despesas não afetadas às ASPS, por não se enquadrarem nas situações previstas nos incisos I a XII do art. 3º da Lei Complementar n.141/2012 (peça n.14, p. 31); e
- c) não havia valor residual a ser aplicado referente ao exercício anterior (peça n.14, p. 32).

Recomendo ao atual gestor que diligencie para que a movimentação dos recursos correspondentes às Ações e Serviços Públicos de Saúde seja efetuada em conta corrente bancária específica e que as despesas a serem computadas nas ASPS (15%) sejam empenhadas e pagas utilizando-se somente a fonte de recursos 1.500.000, fazendo-se constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002, nos moldes do Comunicado Sicom n.16/2022.

2.5. Despesas com Pessoal

O percentual total de despesas com pessoal do município foi de **48,48%**, sendo **47,57%** no âmbito do Poder Executivo e **0,91%** do Poder Legislativo, tendo sido observados, portanto, os limites estampados na Lei Complementar n.101/2000 (peça n.14, p. 35).

Não obstante, **recomendo** à gestora que oriente o setor responsável no sentido de que: **i)** as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados e a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família devem ser classificadas como outras despesas de pessoal e computadas para fins de apuração do limite da despesa total com pessoal, com fundamento no art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.101/2000 c/c o art. 37, II e IX, da Constituição da República, e em consonância com os prejulgamentos de tese firmados nas Consultas n.ºs [898.330](#) e [838.498](#); e **ii)** as despesas oriundas de contratos de terceirização, empregadas em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, inclusive os contratados via pessoa jurídica, devem ser contabilizadas com base nas orientações gerais quanto aos contratos de terceirização e computadas na despesa total com pessoal para aferição do respectivo limite legal, a teor do art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.101/2000 c/c o art. 37, II e IX, da Constituição da República e o parecer exarado em resposta à Consulta n.[1.127.045](#).

2.6. Apuração dos limites de dívida consolidada e de operações de crédito

Em cumprimento do preceituado nos incisos VII e VIII do art. 1º da OSC n.03/2022, verificou-se a observância dos limites da dívida consolidada líquida (art. 3º, II, da Resolução n.40/2011, do Senado Federal), das operações de crédito (art. 7º, I, da Resolução n.43/2001, do Senado Federal), havendo-se concluído que o município obedeceu aos limites percentuais fixados nas referidas resoluções (peça n.[14](#), p. 36-38).

2.7. Controle interno

O art. 31 da Constituição da República prevê que a fiscalização municipal será exercida, também, pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo. O controle interno municipal, assim, além de atuar durante todo o exercício no âmbito de sua competência fiscalizatória, deve emitir um relatório sobre a prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo, em obediência às instruções normativas desta Corte de Contas que regulamentam a matéria.

O órgão técnico registrou que o relatório de controle interno apresentado é conclusivo e abordou todos os itens especificados no item 01 do Anexo I da Instrução Normativa TC n.04/2017, em cumprimento do disposto no § 3º do art. 42 da Lei Complementar n.102/2008, estando ausente, todavia, a aposição de assinatura por parte do controlador interno, sugerindo a expedição de recomendação (peça n.[14](#), p. 39).

Acorde manifestação técnica, **recomendo** ao responsável pelo controle interno que o relatório de sua lavra encaminhado via Sicom contenha a sua assinatura.

2.8. Balanço Orçamentário/Instrumento de Planejamento - IP e Acompanhamento Mensal – AM

Por derradeiro, a unidade técnica informou não ter identificado divergências entre as receitas e as despesas consignadas no Balanço Orçamentário (módulo “Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP”) e aquelas extraídas do Sicom, constantes dos módulos “Instrumento de Planejamento – IP” e “Acompanhamento Mensal – AM” (Coluna C1-C2), o que indica compatibilidade no envio das informações sobre as receitas municipais entre os mencionados módulos (peça n.[14](#), p. 40-44).

3. Considerações finais

Em consulta ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, averigui não ter havido, no município, inspeção referente ao exercício ora analisado.

Finalmente, é de se registrar que a apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo administrador no período. Assim, a emissão de

parecer não impede a análise de impropriedades identificadas em inspeção ou denunciadas, em face dos princípios da verdade material e da prevalência e indisponibilidade do interesse público, como também a indeclinável competência desta Corte de Contas na busca da máxima efetividade das normas constitucionais aplicáveis à Administração Pública

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, voto, nos termos do art. 45, I, da Lei Complementar n.102/2008, por **emissão de parecer prévio pela aprovação das contas** de responsabilidade do Prefeito Dirceu D'Angelo de Faria, do Município de Cachoeira de Minas, relativas ao exercício de 2023.

No mais, caberá à atual Prefeita manter organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e ou auditoria e, aos responsáveis pelo controle interno, comunicar a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária.

Observados os procedimentos insertos no art. 85, regimental, as anotações e cautelas de praxe, recolha-se o processo ao arquivo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também estou de acordo com o voto do Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

dds