

Processo: 1120732
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Paraisópolis
Exercício: 2021
Responsável: Everton de Assis Ferreira
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 6/5/2025

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA E OPERAÇÕES DE CRÉDITO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

1. Regularidade na abertura de créditos adicionais, artigos 42, 43 e 59 da Lei n. 4.320/64. Observância dos limites constitucionais de aplicação no Ensino, na Saúde, no repasse de recursos à Câmara Municipal, bem como dos limites legais de Gastos com Pessoal e endividamento (Dívida consolidada líquida e Operações de crédito).
2. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis em percentuais ínfimos, art. 43 da Lei n. 4.320/64. Princípios da insignificância, da razoabilidade e da proporcionalidade.
3. Recomendações quanto à Lei Orçamentária Anual; às metas do Plano Nacional de Educação – PNE e ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM.
4. Emite-se parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da LC n. 102/2008 c/c o art. 86, I, do Regimento Interno.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e 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 Sr. Everton de Assis Ferreira, Prefeito Municipal de Paraisópolis, no exercício de 2021, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 86, I, do Regimento Interno, e com base nos princípios da insignificância, da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis do superávit financeiro do exercício anterior representaram o percentual ínfimo de 0,09% da despesa fixada, com as recomendações constantes na fundamentação;

II) determinar, cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de maio de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
PRIMEIRA CÂMARA – 6/5/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Paraisópolis, referente ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Sr. Everton de Assis Ferreira, Prefeito Municipal à época.

Em exame inicial, à Peça n. 16, a unidade técnica informou que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei n. 4.320/64.

Assim, a unidade técnica propôs a rejeição das contas, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008.

Embora a relatoria tenha entendido pelo afastamento da irregularidade, conforme despacho à Peça n. 17, o Ministério Público de Contas, Peça n. 19, requereu que fosse determinada a citação do responsável para apresentar esclarecimentos em relação ao descumprimento da Meta 1A do PNE.

O responsável foi regularmente citado em 4/7/2023, conforme “AR” juntado à Peça n. 24, e apresentou defesa, conforme documento juntado ao SGAP, à Peça n. 22.

Em reexame, à Peça n. 35, a unidade técnica considerou sanada a irregularidade de abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis e retificou a conclusão para emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com base no inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008.

O Ministério Público de Contas, em parecer de lavra da Procuradora Cristina Andrade Melo, à Peça n. 45, opinou conclusivamente pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/2008 e, ainda, fez recomendações quanto ao cumprimento das metas do PNE.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

A documentação instrutória foi apresentada conforme Instrução Normativa n. 04/2017 deste Tribunal de Contas.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

2.1 Itens Regulares

Verifica-se que, no relatório técnico inicial, Peça n. 16, a unidade técnica não apontou irregularidades nos presentes autos, quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal (artigo 42 da Lei n. 4.320/64);

- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei n. 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$64.652.282,47 e empenhadas despesas no montante de R\$60.081.844,73;
- não foram detectadas alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, atendendo ao disposto na Consulta n. 932.477/2014 deste Tribunal;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 2,00% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação do índice constitucional relativo ao ensino (art. 212 da CR/88), que correspondeu ao percentual de 26,81% da receita base de cálculo;
- aplicação do índice constitucional relativo à saúde (art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/2012), que correspondeu ao percentual de 23,70% da receita base de cálculo;
- despesas com pessoal (artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2000), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 45,95%, de 44,88% e de 1,07% da receita base de cálculo;
- limite percentual da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 3º, II, da Resolução do Senado Federal n. 40/2001);
- limite percentual das Operações de Crédito em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 7º, I, da Resolução do Senado Federal n. 43/2001), pois o município não contratou operações de crédito no exercício;
- o relatório de controle interno foi conclusivo pela regularidade das contas e abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 04/2017.

2.2 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 2.668, de 10/11/2020, Peça n. 32, previu a receita e fixou a despesa no valor de R\$54.185.000,00, e autorizou, no art. 4º, inciso III, a abertura de crédito adicional suplementar até o percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do valor total das despesas fixadas, por anulação parcial e/ou total das dotações orçamentárias.

Ainda, os incisos I e II do art. 4º da LOA autorizaram a abertura de créditos suplementares até os limites do excesso de arrecadação e do superávit financeiro.

Assim, no que diz respeito ao limite de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA, embora não haja legislação que normatize a matéria, entende-se como razoável um limite de até 20% das dotações orçamentárias, que em princípio, denota um bom planejamento.

Por outro lado, um bom planejamento orçamentário não se limita apenas ao percentual de abertura de créditos suplementares, ele se inicia pela previsão da receita. Tendo em vista que ela é limitada e, por isso mesmo, é o parâmetro para a fixação da despesa, deve ser orçada com bastante critério, adotando como base a arrecadação dos três últimos exercícios (art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da LRF), sem olvidar da realidade econômica do país.

Segundo dados extraídos do SICOM/2022, verificou-se arrecadação superavitária, conforme demonstrado:

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA	Receita Arrecadada	Arrecadação Superavitária
2022	R\$54.185.000,00	R\$64.121.185,49	R\$9.936.185,49
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Executada	Superávit Orçamentário

2022	R\$64.121.185,49	R\$60.081.844,73	R\$4.039.340,76
------	------------------	------------------	-----------------

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro em exercício Licurgo Mourão
Fonte: SICOM/2022

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar n. 101/2000, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, [...]

[...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] (Grifos nossos).

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado¹, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

Com efeito, **o planejamento é uma atividade constante, ininterrupta**, perene, que fundamenta, **precede** e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar sempre presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação. [...]

A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, “já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades”.

Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. (Grifos nossos).

Assim, recomenda-se ao Executivo Municipal que, ao elaborar o projeto da LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, deverá fazê-lo o mais próximo da realidade de sua municipalidade, com o intuito de se evitar percentuais elevados de suplementação orçamentária. Recomenda-se, ainda, quanto à previsão da receita, que sejam observadas as disposições do art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da LRF.

2.3 Abertura de Créditos Adicionais sem Recursos Disponíveis - Art. 43 da Lei n. 4.320/64

2.3.1 Recursos de Excesso de Arrecadação

Em exame inicial, às fls. 10 e 11 da Peça n. 16, item 2.3.1, a unidade técnica apontou que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis do excesso de arrecadação, no montante

¹ Furtado, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

de **R\$464.685,00**, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC n. 101/2000.

Ressaltou que R\$464.685,00 foram empenhados sem recursos disponíveis, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", valor este considerado como irregular.

Em sua defesa, às fls. 1 a 6 da Peça n. 22, o responsável alegou que, em outubro e novembro de 2021, ocorreram suplementações por meio dos Decretos 3.946 e 3.960, respectivamente, utilizando recursos de operação de crédito referente ao Contrato de Financiamento n. 20/01051-6, no valor de R\$600.000,00, autorizado pela Lei Municipal n. 2.622, de 28/5/2019, tendo como objeto o financiamento de aquisição de máquinas, equipamentos, veículos e softwares, capacitação de servidores e serviços técnicos especializados vinculados aos bens, constantes do PPA e da LOA/2019 e dos exercícios subsequentes.

Alegou, ainda, que a orientação exarada pelo TCE/MG em resposta à Consulta n. 873.706, no sentido de considerar como fonte de recurso para abertura de crédito adicional a tendência ao excesso de arrecadação relacionado à conta de convênios ou instrumentos congêneres, mesmo que ao final do exercício não venha a se efetivar, encerra a questão.

Salientou que, caso os esclarecimentos não sejam acatados, o percentual supostamente aberto sem recursos enquadra-se no princípio da insignificância, uma vez que representa 0,86% do total da despesa autorizada, no valor de R\$54.185.000,00, citando alguns precedentes desta Casa.

Por fim, o responsável anexou cópias da Lei n. 2.622/2019 e do Contrato de Financiamento n. 20/01051-6, às fls. 11 a 31 da Peça n. 22.

Em reexame, às fls. 6 a 7 da Peça n. 35, a unidade técnica informou que a Lei Municipal n. 2.622, de 28/5/2019, autorizou a Prefeitura Municipal de Paraisópolis a contratar operação de crédito junto ao Banco do Brasil até o valor de R\$600.000,00, para aquisição de máquinas e equipamentos, conforme Peça n. 27.

Constatou, ainda, que conforme demonstrativo “Movimentação da Dotação Orçamentária 2021 - Fonte 190”, juntado à Peça n. 42, foram abertos créditos adicionais por meio dos Decretos n. 3.946/2021 e 3.960/2021, nos valores de R\$306.785,00 e R\$157.900,00, respectivamente.

Posteriormente, por meio de consulta ao Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios - SADIPEM, verificou o cronograma financeiro de liberação da referida operação de crédito realizado pelo município, demonstrativo juntado à Peça n. 29, e constatou que o recurso não tinha sido recebido até então.

Apurou, ao analisar o relatório “IDERP - Inscrição de Despesas do Exercício em Restos a Pagar”, exercício de 2021, à Peça n. 43, que o valor de R\$306.785,00 foi inscrito em Restos a Pagar Processados e R\$157.900,00 como Restos a Pagar Não Processados.

Em consulta ao “Memorial de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores” dos exercícios de 2022, 2023 e 2024, verificou que o valor de R\$306.785,00 continua inscrito como RP de exercícios anteriores. Já o valor de R\$157.900,00 foi cancelado em 2022, conforme documento “Justificativas dos Cancelamentos e Anulações – 2022 - Fonte 190”, Peças 28, 37, 39 e 41.

Por fim, a unidade técnica ressaltou que, em que pese o atraso no ingresso dos recursos nos cofres municipais, este Tribunal tem adotado o entendimento que, em se tratando de crédito aberto na Fonte 190 - Operações de Crédito Internas, quando não se confirma o recebimento do recurso financeiro no exercício da abertura do crédito, torna-se aplicável, por analogia, os termos da Consulta n. 873.706/2012, segundo a qual é correta a utilização do “excesso de

arrecadação de convênios” como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais, ainda que o excesso estimado não se concretize em excesso de arrecadação real.

Dessa forma, a unidade técnica retificou a análise inicial, uma vez que as justificativas apresentadas pela defesa foram suficientes para sanar a irregularidade apontada.

Cumprе ressaltar que o inciso V do art. 167 da Constituição da República de 1988 estabelece que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Por sua vez, o *caput* do art. 43 da Lei n. 4.320/64 preceitua que a **abertura** dos créditos adicionais autorizados no orçamento ou em leis específicas, **depende** da existência de recursos disponíveis para ocorrer às despesas.

Cabe registrar que os recursos disponíveis para a abertura dos créditos suplementares e especiais dependem do superávit financeiro, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, do excesso de arrecadação no exercício, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei e, ainda, do produto de operações de crédito autorizadas, conforme art. 43, § 1º, I, II, III e IV, da Lei n. 4.320/64.

Ainda, o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000 - LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dispõe que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Ressalta-se, também, o entendimento da Consulta n. 873.706 desta Casa, respondida em sessão do dia 20/6/2012, de que é correta a abertura de créditos adicionais cuja fonte de recursos seja o excesso de arrecadação dos convênios, ainda que não se efetive essa arrecadação no período.

Destaca-se que os recursos oriundos de convênios e de operações de créditos são vinculados a uma finalidade específica. O órgão concedente, assim, como também, o agente financeiro, impõe ao conveniente e/ou contratado como condição para a celebração do convênio ou do financiamento uma série de procedimentos que o obrigam a conhecer com antecedência a dotação orçamentária, a realização do procedimento licitatório e, em alguns casos, o nome do fornecedor ou do prestador de serviços. Assim, é imprescindível a abertura do crédito suplementar e/ou especial antes que os recursos financeiros sejam liberados.

Por fim, é importante salientar que os termos “indicação de recursos correspondentes” e “recursos disponíveis” não significam necessariamente dinheiro em caixa e/ou bancos, mas a garantia de que os recursos financeiros, equivalente aos créditos suplementares e especiais abertos, estejam à disposição para serem utilizados, características inerentes aos recursos vinculados aos convênios e às operações de crédito.

De fato, nota-se que, os créditos adicionais abertos, no montante de R\$464.685,00, sem recursos disponíveis, referem-se à Fonte 190 - Recursos de Operações de Créditos.

Em consulta ao SICOM/2021, verifica-se que foram abertos por meio dos Decretos n. 3.946 e 3.960, com base na Lei Orçamentária n. 2.668/2020.

Além disso, constata-se que embora não tenham sido apurados recursos recebidos da operação de crédito, foram executadas despesas no valor de R\$464.685,00, de acordo com os demonstrativos do SICOM/Consulta, quais sejam, Comparativo da Receita, Comparativo da Despesa e Relação de Empenhos, juntados às Peças n. 34, 38.

Ademais, verifica-se pela análise técnica que os empenhos foram inscritos em Restos a Pagar no exercício de 2021, demonstrativo à Peça n. 43. Ainda, que conforme “Memorial de Restos

a Pagar de Exercícios Anteriores” dos exercícios de 2022, 2023 e 2024, às Peças n. 28, 39, 41, o valor de R\$306.785,00 continua inscrito em RP Processado, e o valor de R\$157.900,00 inscrito em RP Não Processado foi cancelado, conforme documento Justificativas dos Cancelamentos e Anulações - 2022 - Fonte 190, à Peça n. 37.

Desse modo, entende-se que não houve o descumprimento do art. 43 da Lei n. 4.320/64, uma vez que os créditos suplementares, oriundos da Fonte 190 - Operações de Crédito Internas, no valor de R\$464.685,00, foram abertos com base na expectativa do recebimento de recursos da operação de crédito.

2.3.2 Recursos de Superávit Financeiro

A unidade técnica, às fls. 11 e 12 da Peça n. 16, item 2.3.2, apontou, ainda, que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis do superávit financeiro, no montante de **R\$49.057,29**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da LC n. 101/2000.

Ressaltou que não foram empenhadas despesas sem recursos, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária, razão pela qual afastou o apontamento.

O responsável apresentou defesa, à Peça n. 22, mas não se manifestou sobre este apontamento.

De fato, nota-se que os créditos adicionais abertos no montante de **R\$49.057,29** sem recursos disponíveis, referem-se à Fonte 00/01/02 - Bloco de Recursos Ordinários (Consulta 1088810), o que representa o percentual de **0,09%** da despesa fixada no valor de R\$54.185.000,00.

Entretanto, entende-se que esta Corte de Contas deve examinar o caso em concreto sob o enfoque dos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, cuja aplicabilidade pelos Tribunais de Contas encontra respaldo em normas consagradas de auditoria governamental, aplicáveis ao controle externo, nos termos da NAG 4401.1.4, constante do Manual de Normas de Auditoria Governamental².

O princípio da insignificância, largamente utilizado no direito penal, deve ser entendido no direito administrativo como um elemento de mitigação que atinge a tipicidade do ato praticado pelo agente público.

Nessa esteira, o Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, deve proceder a um exame das circunstâncias para a aferição da conduta, frente à reprovabilidade do comportamento e à lesividade ao bem protegido, baseando-se, ainda, no princípio da precaução, cujo fundamento direto é a razoabilidade, a proporcionalidade e a finalidade dos atos praticados pelos agentes políticos.

Nesse viés, o comportamento do agente, ao abrir créditos adicionais sem recursos disponíveis em percentual ínfimo não pode ser entendido como relevante a ponto de macular toda a gestão anual e resultar na rejeição de suas contas, tornando-o destinatário da norma inculpada na alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC n. 64/90, com redação dada pela Lei Complementar n. 135/2010, que estabelece, *in verbis*:

Art. 1º São **inelegíveis**:

² Normas de Auditoria Governamental Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro. Disponível em: http://www.controlepublico.org.br/files/Proposta-de-Anteprojeto-NAGs_24-11.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

I - para qualquer cargo:

[...]

g) **os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável** que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição. (Vide Lei Complementar nº 184, de 2021)

(Grifos nossos).

Assim, entende-se cabível à irregularidade em análise a aplicação do princípio da insignificância, por sua imaterialidade, **pois os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis do superávit financeiro do exercício anterior, no valor de R\$49.057,29, representam o percentual ínfimo de 0,09% da despesa fixada no valor de R\$54.185.000,00.**

Nessa esteira, não é demais acrescentar que a aprovação de contas do chefe do Executivo no bojo do exame das contas de governo não elide a responsabilidade do gestor, no exame das contas de gestão na esfera administrativa e nas esferas penal e cível.

Noutro giro, destaca-se que a unidade técnica informou, em suas considerações, à fl. 13 da Peça n. 16, a ocorrência de divergências entre o superávit financeiro informado no quadro do Balanço Patrimonial do SICOM/DCASP e o apurado nas remessas de acompanhamentos mensais SICOM/AM, na Fonte 00/01/02 - Bloco de Recursos Ordinários (Consulta 1088810).

Esclareceu que, diante da divergência de informações apresentadas pelo jurisdicionado, considerou em sua análise o menor valor do superávit financeiro entre o informado (DCASP) e o calculado (AM), conforme demonstrativos Quadro do Superávit/Déficit Financeiro (DCASP) e Superávit/Déficit Financeiro Apurado (AM), anexados às Peças n. 3 e 11.

Por fim, recomendou que o superávit financeiro indicado 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 disposições da Lei n. 4.320/64 e da Lei Complementar n. 101/2000.

Ressalta-se que a contabilidade aplicada ao setor público, mais que instrumento metódico escritural, deve propiciar a correção das informações e o acompanhamento fidedigno da execução orçamentária, financeira e patrimonial, de forma transparente e tempestiva, conforme artigos 83, 85 e 89 da Lei n. 4.320/1964, Lei Complementar n. 101/2000 – LRF, princípio contábil da evidenciação e Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público.

Os lançamentos contábeis devem refletir efetivamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial do município, de forma consolidada.

Pelo exposto, recomenda-se ao atual gestor e ao responsável pela Contabilidade, caso ainda persistam as inconsistências, que promovam os ajustes necessários nos demonstrativos contábeis e observem as orientações constantes da legislação aplicável, em específico, a Lei n. 4.320/64, a LRF, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e os atos normativos expedidos por esta Corte de Contas e demais órgãos competentes.

2.4 Plano Nacional de Educação – PNE

Conforme o disposto no art. 208 da Constituição da República de 1988, há determinação expressa de garantia à educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade, além da inserção educacional aos alunos com deficiência nesta faixa etária, *in verbis*:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - **educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;**

[...]

(Grifamos).

Quanto à implantação do Plano Nacional de Educação, também cuidou o art. 214 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, **metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis**, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - **estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.**

[...]

(Grifamos).

Por sua vez, a Lei n. 13.005/2014 aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE e o art. 2º definiu as suas diretrizes. O Anexo da referida norma estabelece as Metas e Estratégias que deverão ser cumpridas no prazo de vigência do referido PNE (art. 3º), prorrogado até o exercício de 2025, por meio da Lei n. 14.934/2024.

A verificação do cumprimento, nos presentes autos, das mencionadas Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação - PNE, Lei Federal n. 13.005/2014, tomaram por base os dados

fornecidos pelo Ministério da Educação³ e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE⁴.

2.4.1 Meta 1A: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

Indicador 1A - representa a proporção de crianças de 4 e 5 anos de idade que frequentam a escola em relação à população total dessa faixa etária. Como a fonte dos dados é a Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, o indicador pode incluir o atendimento escolar não formal. É importante ressaltar que esse indicador informa apenas se essa população tem acesso ou não à educação, não captando outros fatores relacionados à qualidade da oferta de ensino.

Segundo a unidade técnica, fl. 34 da Peça n. 16, o município cumpriu 81,63% da Meta 1A no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola no exercício 2021, não atendendo o disposto na Lei n. 13.005/2014, tendo em vista que da população de 479 crianças de 4 a 5 anos de idade, 391 foram matriculadas, deixando, portanto, de atender o disposto na mencionada norma legal em 18,37%.

Em sua defesa, às fls. 6 a 9 da Peça n. 22, o responsável alegou, em síntese, que o cumprimento da Meta 1A do PNE, segundo informado pelo próprio TCEMG, deveria ter sido cumprida até 2016, quando o defendente sequer era gestor do município.

Alegou, ainda, que, em 2021, o Município de Paraisópolis viveu dias muito difíceis em decorrência da pandemia de COVID-19, o que afetou diretamente o planejamento e a gestão da educação, inviabilizando o alcance das metas previstas na Lei n. 13.005/2014.

Destacou que o Tribunal de Contas da União, ao fazer o acompanhamento do PNE, reconheceu as dificuldades para o atingimento de metas, devido aos impactos da pandemia.

Ressaltou, ainda, que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP emitiu relatório de monitoramento das metas do PNE, no qual os indicadores mostraram que houve problemas com a coleta de dados, a exemplo do censo demográfico que deveria ter sido feito em 2020 e não aconteceu. Além de alguns indicadores não terem sido medidos, como a taxa de matrículas de crianças de 1 a 5 anos de idade.

Em reexame, às fls. 11 a 12 da Peça n. 35, a unidade técnica informou que a apuração da meta em análise teve como parâmetro a população de 4 a 5 anos retratada no Censo Demográfico de 2010, haja vista que, em decorrência da pandemia de COVID-19, a coleta de dados que ocorreria em 2020 foi adiada, tendo sido realizada no período de 1/8/2022 a 28/5/2023, com a incorporação das revisões realizadas entre 29/5 a 7/7/2023.

Informou, ainda, que diante da ausência de dados atualizados, opinou por recomendar ao gestor municipal que adotasse políticas públicas que viabilizassem o cumprimento da meta estabelecida.

Registrou que, em consulta ao Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, demonstrativo juntado à Peça n. 36, o Censo Demográfico de 2022 retratou que a população de crianças de 4 a 5 anos de idade do município reduziu para 458 (quatrocentos e cinquenta e oito),

³ BRASIL.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional da Educação-PNE. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>.

⁴ BRASIL.INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE/Censo Populacional Disponível em <http://ibge.gov.br>

situação que, diante das matrículas informadas pelo município, aumentaria o índice de cumprimento da Meta 1A para 85,37%.

Registrou, ainda, que existem outras variáveis que interferem diretamente na apuração da meta e que devem ser consideradas. Em que pese a matrícula escolar das crianças nessa faixa etária ser obrigatória, nos termos da EC n. 59/2009, por exemplo, há a possibilidade de matrículas em escolas particulares.

Salientou a unidade técnica que, somente com a análise do cadastro escolar devidamente instituído, estruturado, amplamente divulgado, de fácil utilização e com acompanhamento pela população, é possível inferir que o município atendeu plenamente a demanda do público alvo estabelecido na Meta 1-A. Assim, manteve o apontamento e a recomendação.

2.4.2 Meta 1B: ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE.

Indicador 1B - representa a proporção de crianças de 0 a 3 anos de idade que frequentam a escola em relação à população total dessa faixa etária. Como a fonte dos dados é a Pnad, o indicador pode incluir também o atendimento escolar não formal. É importante ressaltar que esse indicador informa apenas se essa população tem acesso ou não à educação, não captando outros fatores relacionados à qualidade da oferta de ensino.

Conforme a informação da unidade técnica, Peça n. 16, fls. 34 e 35, o município cumpriu, até o exercício de 2021, o percentual de 9,73% quanto à oferta em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, tendo em vista que da população de 1.007 crianças nessa faixa etária, 98 foram matriculadas, devendo atingir no mínimo 50% até 2024, conforme disposto na Lei n. 13.005/2014.

O responsável apresentou defesa, à Peça n. 22, mas não se manifestou sobre esta meta.

Em reexame, às fls. 12 e 13 da Peça n. 35, a unidade técnica ratificou o apontamento inicial e manteve a recomendação.

Isso posto, anuindo com a unidade técnica, conclui-se que os apontamentos não foram sanados e recomenda-se ao atual gestor municipal que cumpra o estabelecido nas Metas 1A e 1B do PNE, com a inserção de 100% (cem por cento) da população de 4 a 5 anos na escola, envidando esforços para que o atingimento seja pleno até exercício de 2025 e, ainda, 50% (cinquenta por cento) da população de 0 a 3 anos até o exercício de 2025, voltadas à viabilização do cumprimento da mencionada Meta 1 do PNE, em cumprimento ao disposto na Lei n. 13.005/2014.

2.4.3 Meta 18: Observância do piso salarial nacional, definido em lei federal para os profissionais da educação básica pública, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição da República c/c o §1º do art. 2º da Lei Federal n. 11.738/2008.

Conforme a unidade técnica, fl. 35 da Peça n. 16, o município informou o valor de R\$2.109,12 como valor pago para o piso salarial referente à creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental, descumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República de 1988.

Portanto, o município não observou o piso salarial profissional previsto na Lei n. 11.738/2008, no valor de R\$2.886,24, tendo em vista o último reajuste ocorrido no exercício de 2020 pela Portaria MEC em 12,84% (conforme critérios definidos pelas Portarias MEC/MF n. 06/2018 e 04/2019).

O responsável apresentou defesa, à Peça n. 22, mas não se manifestou sobre este item.

Em reexame, às fls. 12 e 13 da Peça n. 35, a unidade técnica ratificou o apontamento inicial e manteve a recomendação.

Anuindo com a unidade técnica, ratifica-se que o piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública não foi observado pelo município.

Desse modo, recomenda-se ao atual gestor municipal que adote providências no sentido de que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual sejam formulados de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias adequadas e compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE, e assim, viabilizar sua plena execução, em consonância com o art. 10 da Lei Federal n. 13.005/2014 e o inciso VIII do art. 206 da CR/88, acrescido pela EC n. 53/2006.

Torna-se indispensável o esforço conjunto dos setores da sociedade civil, incluindo-se professores, pais e alunos, órgãos representativos como o Conselho da Educação e o Fundeb, entre outros, para a apresentação de informações capazes de colaborar com os agentes do poder público em prol da melhoria constante da qualidade da educação, com a execução das diretrizes, dos objetivos, das metas e das estratégias definidas no Plano Nacional de Educação, de modo a assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diversas esferas, com o objetivo de erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar e melhorar a qualidade do ensino, em cumprimento às exigências do art. 214 da CR/88 e da Lei n. 13.005/2014.

2.5 Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM (INTC n. 01/2016)

A Resolução TCEMG n. 6/2016 aprovou a implementação do Índice de Efetividade de Gestão Municipal – IEGM no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, composto pela combinação de informações levantadas a partir de questionários estabelecidos pela Rede Nacional de Indicadores Públicos – REDE INDICON, respondidos pelos municípios, de dados governamentais e de dados do Sistema Informatizado de Contas Municipais – SICOM.

Conforme o estudo técnico, o cálculo para fins de aferição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM é realizado com dados obtidos por meio de questionário respondido anualmente pelos jurisdicionados (por meio do sistema SICOM), o qual tem por objetivo avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas em 7 (sete) grandes dimensões: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação.

Após ponderação das notas alcançadas nos sete indicadores - calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente, o município é enquadrado em uma das faixas de resultado obedecendo aos seguintes critérios:

NOTA	FAIXA	CRITÉRIO
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor que 50%

O Município de Paraisópolis foi definido na Faixa B, o que significa uma gestão municipal “efetiva”, conforme demonstrado abaixo:

DIMENSÕES CONSIDERADAS	NOTAS ATRIBUÍDAS
i-Ambiente	B
i-Cidades Protegidas	C+

i-Educação	B+
i-Gestão Fiscal	B
i-Governança em TI	B
i-Planejamento	B+
i-Saúde	B+
RESULTADO FINAL	B

Fonte: SGAP - Peça 16, fl. 36.

O responsável apresentou defesa, à Peça n. 22, mas não se manifestou sobre este item.

Isso posto, considerando que os resultados demonstram o não atingimento pleno da eficiência e da eficácia das políticas públicas adotadas pelo município nos itens selecionados, recomenda-se ao atual gestor que desenvolva estudos e mapeamento das deficiências no atendimento das necessidades básicas da população, para suportar o planejamento adequado de mecanismos capazes de melhorar as políticas públicas e, por consequência, o atingimento de bom desempenho no Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, previsto na INTC n. 01/2016. Recomenda-se, assim, que as dimensões consideradas sejam priorizadas pela Administração Municipal, na busca da eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

III – CONCLUSÃO

Com base nos princípios da insignificância, da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis do superávit financeiro do exercício anterior representaram o percentual ínfimo de 0,09% da despesa fixada, e com fundamento no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 86, I, do Regimento Interno, voto pela emissão de **parecer prévio pela aprovação das contas** prestadas pelo Sr. Everton de Assis Ferreira, Chefe do Poder Executivo do Município de Paraisópolis, relativas ao exercício financeiro de 2021, com as recomendações constantes na fundamentação.

Cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOTINHO PATRUS:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

* * * * *

dds