

**Processo:** **1091839**

**Natureza:** **PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL**

**Procedência:** Prefeitura Municipal de Guanhães

**Exercício:** 2019

**Responsável:** Dóris Campos Coelho

**MPTC:** Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO.

**PRIMEIRA CÂMARA – 13/4/2021**

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. CONTROLE INTERNO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

- 1) Regularidade na abertura de créditos adicionais, arts. 42 e 59 da Lei n. 4.320/64. Observância dos limites constitucionais de aplicação no ensino e na saúde, no repasse de recursos à câmara municipal.
- 2) Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, art. 43 da Lei n. 4.320/64. Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. Baixa materialidade.
- 3) Recomendações. Lei orçamentária anual. Repasse à Câmara Municipal. Plano Nacional de Educação - PNE. Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM.
- 4) Aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da LC n. 102/08.

**PARECER PRÉVIO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expostas na proposta de voto do Relator, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, na esteira da jurisprudência fixada nos tribunais superiores, uma vez que os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis representaram o percentual ínfimo de 0,41% da despesa fixada, em emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais da Sra. Dóris Campos Coelho, Prefeita Municipal de Guanhães, exercício financeiro de 2019, nos termos do disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 240, I, do Regimento Interno, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor deste parecer.

Votei, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de abril de 2021.

**GILBERTO DINIZ**  
Presidente

*(assinado digitalmente)*

**LICURGO MOURÃO**  
Relator

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
PRIMEIRA CÂMARA – 13/4/2021**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Guanhães, referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade da Sra. Dóris Campos Coelho, Prefeita Municipal à época.

A unidade técnica, em sua análise inicial, Arquivo Eletrônico n. 2291853, Peça n. 9, não apontou irregularidades nos presentes autos, quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal (art. 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\$122.217.421,61 e empenhadas despesas no montante de R\$86.497.857,06;
- não foram detectadas alterações orçamentárias em fontes incompatíveis, atendendo ao disposto na Consulta n. 932477/2014 deste Tribunal;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 6,49% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/12) e ao ensino (art. 212 da CR/88), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 21,72% e de 26,74%;
- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/00), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 52,92%, 50,53% e de 2,39% da receita base de cálculo (desconsiderando os valores devidos pelo Estado ao município relativos ao IPVA e ICMS do exercício de 2019);
- o relatório de controle interno apresentado abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 04/2017 e foi conclusivo pela regularidade das contas.

A unidade técnica, com base nas diretrizes definidas por este Tribunal de Contas, propôs a aprovação das contas, conforme art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/08 e, ainda, fez recomendações.

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello, Arquivo Eletrônico n. 2301165, Peça n. 12, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalvas, com base no art. 45, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, sem prejuízo das recomendações sugeridas pela unidade técnica, e, ainda, pela realização de inspeção circunstancial ou por amostragem.

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.

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

## 2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 2.859, de 18/12/2018, Arquivo Eletrônico n. 2291846, Peça n. 2, previu a receita e fixou a despesa no valor global líquido de R\$120.000.000,00, e autorizou, no inciso I do art. 5º, a abertura de créditos suplementares, decorrentes de anulação parcial ou total de dotações, até o limite percentual de 20% (vinte por cento) das despesas fixadas, equivalente ao valor de R\$ 24.000.000,00.

Ainda, nos incisos II e III do art. 5º da LOA, foi autorizada a abertura de créditos suplementares, utilizando recursos do excesso de arrecadação e de superávit financeiro do exercício anterior, até o limite de 20% (vinte por cento) do orçamento para cada recurso apurado.

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 arts. 11 e 12 da LRF) sem olvidar da realidade econômica do país.

Segundo dados extraídos do SICOM/2019, verificou-se arrecadação deficitária, conforme demonstrado:

<b>RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA</b>			
Exercício	Receita Prevista na LOA	Receita Arrecadada	Arrecadação deficitária
2019	R\$120.000.000,00	R\$94.517.052,34	R\$25.482.947,66
<b>DESPESAS X RECEITAS</b>			
Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Executada	Superávit orçamentário
2019	R\$94.517.052,34	R\$86.497.857,06	R\$8.019.195,28

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão

**Fonte:** SICOM/2019

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. 101/00, 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 Furtado<sup>1</sup>, 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).

Por fim, 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 limite excessivo para abertura de créditos suplementares e, no que diz respeito à previsão da receita, recomenda-se que sejam observadas as disposições do art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c arts. 11 e 12 da LRF.

## 2.2 Abertura de Créditos Adicionais sem Recursos Disponíveis

A unidade técnica informou, item 2.3, fls. 7 a 9 do Arquivo Eletrônico n. 2291853, Peça n. 9, que o município abriu créditos suplementares sem recursos disponíveis do **excesso de arrecadação**, no valor de **R\$415.457,30**, e do **superávit financeiro do exercício anterior**, no valor de **R\$79.819,55**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/00.

Informou, ainda, que houve o empenhamento de despesas sem recursos financeiros do excesso de arrecadação na Fonte 160 – Transferência da União da parcela dos Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha de Produção, no valor de **R\$396.574,17**, e do superávit financeiro na Fonte 244 - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no valor de **R\$79.429,39**, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", considerando estes como valores irregulares.

Ressalvou, ainda, conforme o §7º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta n. 02/2019, diante da baixa materialidade, risco e relevância dos valores apurados, correspondentes, respectivamente, aos percentuais de 0,42% e 0,08% do valor total da receita líquida de R\$94.517.052,34, que os apontamentos deveriam ser afastados.

De fato, verifica-se que foram abertos créditos adicionais sem recursos de excesso de arrecadação na Fonte 160 – Transferência da União da parcela dos Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha de Produção, no valor de **R\$415.457,30**, e do superávit financeiro, no valor de **R\$79.819,55**, na Fonte 244 - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Isto posto, constata-se que o município abriu créditos adicionais sem recursos disponíveis, de excesso de arrecadação e de superávit financeiro do exercício anterior, no montante de

---

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

**R\$495.276,85**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/00, o que representa **0,41%** da despesa fixada no valor de R\$120.000.000,00.

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 Governamental<sup>2</sup>.

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. Vejamos as inolvidáveis lições de Nelson Hungria<sup>3</sup>, *in verbis*:

**A ilicitude jurídica é uma só, do mesmo modo que um só, na sua essência é o dever jurídico.** Dizia BENTHAM que as leis são divididas apenas por questão de comodidade de distribuição: todas podiam ser, por sua identidade substancial, dispostas “sobre um mesmo plano, sobre um só *mapamundi*”. **Assim, não há falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal.** (Grifos nossos).

O Supremo Tribunal Federal tem ampla jurisprudência sobre o tema<sup>4</sup>, aplicando-o quando a reprimenda se revele desproporcional ou irrazoável, considerada a ação típica ou o resultado dela, conforme destaca Harger<sup>5</sup> em sua lição, *in verbis*:

**Para que se desconfigure a conduta punível é necessário que ocorra: “a) a mínima ofensividade da conduta do agente; b) a nenhuma periculosidade social da ação; c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; d) e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.”**

É com base nessa noção que têm sido absolvidos os réus processados criminalmente por estelionato, pequenos furtos, descaminho quando o valor do tributo for inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais) previsto no art. 20 da Lei n. 10.522/02. É necessário ressaltar que o valor envolvido, embora dê indício da aplicabilidade do princípio da insignificância, não é elemento suficiente para caracterizar a sua aplicação. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a tipicidade de crimes contra o patrimônio com valores ínfimos, mas cuja lesividade à sociedade estava evidenciada por fatores como a violência física ou invasão de domicílio.

<sup>2</sup> Normas de Auditoria Governamental Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro. Disponível em: [http://www.controlepublico.org.br/files/Proposta-de-Anteprojeto-NAGs\\_24-11.pdf](http://www.controlepublico.org.br/files/Proposta-de-Anteprojeto-NAGs_24-11.pdf). Acesso em: 12 dez. 12.

<sup>3</sup> HUNGRIA, Nelson. Ilícito administrativo e ilícito penal. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1991. Seleção histórica, 1945-1995. p. 17.

<sup>4</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. HC 111487 / MG - Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, HC 98152 / MG - MINAS GERAIS Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. HC 112388 / SP - SÃO PAULO HABEAS CORPUS Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Relator(a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO Julgamento: 21/08/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma.

<sup>5</sup> HARGER, Marcelo. A utilização de conceitos de direito criminal para a interpretação da lei da improbidade. In: INTERESSE PÚBLICO – IP. Belo Horizonte, ano 12, n. 61, p. 122-123.

Nos casos em que a conduta reflita uma vida delituosa, o princípio não será aplicável. A *contrario sensu* sempre que o ilícito for isolado pode em abstrato configurar-se a sua incidência. A aplicação efetiva, contudo, depende de uma análise casuística.

As lições extraídas do Direito Penal podem *mutatis mutandis* ser aplicadas também às demais penalidades. (Grifos nossos).

De fato, devemos distinguir a mera irregularidade administrativa, os pequenos erros formais, a deficiência inexpressiva de gestão orçamentária, com os atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário ou firam os princípios estruturadores da administração pública. Não se pode aquilatar da mesma forma o administrador improbo e o administrador inábil. Outro não é o entendimento do Tribunal Regional Eleitoral – TRE de Minas Gerais<sup>6</sup>, *in verbis*:

[...]

A irregularidade insanável constitui a causa da rejeição das contas. Está claro não ser qualquer tipo de irregularidade que ensejará a inelegibilidade enfocada. De sorte que, ainda que o Tribunal de Contas afirme haver irregularidade, desse reconhecimento não decorre automaticamente a inelegibilidade. Esta só se configura se a irregularidade detectada for irremediável, ou seja, insuperável ou incurável. Assim, pequenos erros formais, deficiências inexpressivas ou que não cheguem a ferir princípios regentes da atividade administrativa, evidentemente, não atendem ao requisito legal. Dados o gigantismo do aparato estatal e a extraordinária burocracia que impera no Brasil, não é impossível que pequenas falhas sejam detectadas nas contas. Não obstante, apesar de não ensejarem a inelegibilidade em foco, poderão – e deverão – determinar a adoção de providências corretivas no âmbito da própria Administração.

Insanáveis, frise-se, são as irregularidades graves, decorrentes de condutas perpetradas com dolo ou má-fé, contrárias ao interesse público; podem causar dano ao erário, enriquecimento ilícito, ou ferir princípios constitucionais reitores da Administração Pública. [...] (Grifos nossos).

Por essa razão, entende-se desproporcional emitir parecer prévio pela rejeição das contas em virtude de diferenças mínimas, muito mais caracterizadoras de falhas do que necessariamente ilegalidades, com a consequência da incidência das graves objeções previstas no arcabouço normativo pátrio. A jurisprudência hoje caminha no sentido de que as sanções devem ser razoáveis, conforme vem entendendo o Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

A Comissão Processante não logrou, portanto, demonstrar o dolo específico necessário à configuração do ilícito administrativo, pelo que, sem outros elementos, é desproporcional e desarrazoada a sanção de demissão, e, em decorrência disso, denota-se a ofensa ao princípio da proporcionalidade.<sup>7</sup> (Grifos nossos).

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 insculpida na alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC n. 64/90, com redação dada pela Lei Complementar n. 135/210, que estabelece, *in verbis*:

---

6 Brasil, Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, Recurso Eleitoral n. 394-78.2012.6.13.0175 – procedência: 175º de Medina, Relator Juiz Maurício Soares, julgado em sessão de 14/08/2012, com publicação na mesma sessão.

7 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. RMS 24584 / SP RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2007/0166749-2 Relator(a) Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133) Órgão Julgador T5 - QUINTA TURMA Data do Julgamento 09/02/2010 Data da Publicação/Fonte De 08/03/2010.

Art. 1º São inelegíveis:

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. (Grifos nossos).

Assim, no que tange à irregularidade em análise é de reconhecer sua imaterialidade, pois os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis, no valor de R\$495.276,85, representam o percentual ínfimo de 0,41% da despesa fixada no valor de R\$120.000.000,00.

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.

### **2.3 Despesa Excedente ao Limite dos Créditos Autorizados**

Cumpre ressaltar que, conforme a unidade técnica, fl. 10 do Arquivo Eletrônico n. 2291853, Peça n. 9, não foram empenhadas despesas, pelo Poder Executivo, além do limite dos créditos autorizados, atendendo ao disposto no art. 59 da Lei 4.320/64 e inciso II do art. 167 da Constituição da República de 1988.

Entretanto, constatou que foram empenhadas pelo Instituto Municipal de Previdência despesas que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados, no valor de R\$12.099,35, não atendendo a legislação citada, conforme Relatório anexado ao SGAP, Arquivo Eletrônico n. 2291847, Peça n. 3, mas destacou que essa irregularidade poderá ser apurada em ação de fiscalização própria.

Dessa forma, deixa-se de considerar a irregularidade deste item nos presentes autos, ressaltando, no entanto, que o apontamento poderá ser apurado em ação de fiscalização própria por parte desta Corte de Contas.

### **2.4 Repasse Financeiro à Câmara Municipal**

Conforme apontamento da unidade técnica, à fl. 11 do Arquivo Eletrônico n. 2291853, Peça n. 9, em que pese o valor repassado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipal, de R\$3.283.762,91, ter atendido ao disposto no inciso I do *caput* c/c inciso I do § 2º do artigo 29-A da CR/88, apurou-se que no "Demonstrativo das Transferências Financeiras", extraído do SICOM/Consulta e anexado no Arquivo Eletrônico n. 2291850, Peça n 6, constam que os registros feitos pela Câmara Municipal, relativos às devoluções para a Prefeitura, foram de R\$237.501,23, divergentes, portanto, daqueles apresentados pela Prefeitura que indicam o montante de R\$332.165,65. Assim, foi constatada uma diferença de R\$94.664,42 entre tais informações.

Isto posto e anuindo com a unidade técnica, considera-se como devolução de numerário feito pela Câmara Municipal o montante de R\$237.501,23, compatível com os relatórios "Despesa Extraorçamentária" e "Caixa/Bancos" informados pelo Legislativo local, via SICOM.

Recomenda-se, entretanto, que o Setor de Contabilidade da Prefeitura Municipal e o Controle Interno atentem quanto às divergências apontadas, ensejadoras do necessário ajustamento

técnico, de modo também a evitar a reincidência, com obediência aos arts. 83, 85 e 89 da Lei n. 4.320/64 e às disposições da Lei Complementar n. 101/00 (LRF).

## 2.5 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, de 25 de junho de 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).

A verificação do cumprimento, nos presentes autos, das mencionadas Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação - PNE, Lei Federal n. 13.005/14, tomaram por base os dados fornecidos pelo Ministério da Educação<sup>8</sup> e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE<sup>9</sup>.

**2.5.1 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, Arquivo Eletrônico n. 2291853, Peça n. 9, fl. 36, o município cumpriu 86,05% da Meta 1A no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola até o exercício de 2019, não atendendo o disposto na Lei n. 13.005/2014, tendo em vista que da população de 896 crianças de 4 a 5 anos de idade, 771 foram matriculadas, deixando, portanto, de atender o disposto na mencionada norma legal em 13,95%.

**2.5.2 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, Arquivo Eletrônico n. 2291853, Peça n. 9, o município cumpriu, até o exercício de 2019, apenas o percentual de 30,91% quanto à oferta em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, tendo em vista que, da população de 1.553 crianças de 0 a 3 anos de idade, 480 foram matriculadas, devendo atingir no mínimo 50% até 2024, conforme disposto na Lei n. 13.005/2014.

Isto posto, anuindo com a unidade técnica, 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 2024 e, ainda, 50% (cinquenta por cento) da população de 0 a 3 anos até o exercício de 2024, voltadas à viabilização do cumprimento da mencionada Meta 1 do PNE, em cumprimento ao disposto na Lei n. 13.005/2014, sob pena de aprovação com ressalvas ou de rejeição das contas em exercícios futuros.

**2.5.3 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 de 2008.

Conforme a unidade técnica, fl. 37 do Arquivo Eletrônico 2291853, Peça n. 9, o município informou incorretamente os valores pagos para o piso salarial referente à creche, à pré-escola e

<sup>8</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional da Educação-PNE. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>.

<sup>9</sup> BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE/Censo Populacional Disponível em <http://ibge.gov.br>

aos anos iniciais do Ensino Fundamental, prejudicando a análise quanto ao cumprimento do disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República de 1988.

Portanto, não foi possível verificar se o município observou o piso salarial profissional previsto na Lei n. 11.738/2008, atualizado para o exercício de 2019 pela Portaria MEC em 4,17% (conforme critérios definidos pelas Portarias MEC/MF n. 08/2017 e 06/2018), no valor de R\$2.557,74.

Considerando o apontamento da unidade técnica, 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. 13.005/14 e o inciso VIII do art. 206 da CR/88, acrescido pela EC n. 53/06.

Torna-se indispensável o esforço conjunto dos setores da sociedade civil, incluindo-se os professores, os pais e os alunos, os órgãos representativos como o Conselho da Educação e do FUNDEB, entre outros, com 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.

## **2.6 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 foi 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 Guanhães foi definido na faixa B - “Efetiva”, conforme demonstrado abaixo:

DIMENSÕES CONSIDERADAS	NOTAS ATRIBUÍDAS	NOTA PONDERADA
EDUCAÇÃO	C+	<b>B</b>
SAÚDE	B+	
PLANEJAMENTO	C+	
GESTÃO FISCAL	B	
MEIO AMBIENTE	C+	
CIDADES PROTEGIDAS	B+	
GOVERNANÇA EM T.I.	C	

Fonte: SGAP - Arquivo Eletrônico 2291853 – Peça 9, fl. 40.

Isto 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 razoabilidade e da proporcionalidade, na esteira da jurisprudência fixada nos tribunais superiores, constante da fundamentação, uma vez que os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis representaram o percentual ínfimo de 0,41% da despesa fixada, e com fundamento no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 240, I, do Regimento Interno, entendo pela emissão de **parecer prévio pela aprovação das contas** prestadas pela Sra. Dóris Campos Coelho, Chefe do Poder Executivo do Município de Guanhães, relativas ao exercício financeiro de 2019, com as recomendações constantes no corpo da fundamentação.

**CONSELHEIRO MAURI TORRES:**

Acolho a proposta de voto do Relator.

**CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:**

Acolho a proposta de voto do Relator.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:**

Também acolho a proposta de voto do Relator.

**ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.**

**(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)**

\*\*\*\*\*

dds