

Processo: 1147870
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Bom Jardim de Minas
Exercício: 2022
Responsável: Joaquim Laércio Rodrigues, Prefeito Municipal à época
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO
VOTO VENCEDOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

SEGUNDA CÂMARA – 13/8/2024

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 RECEBIDOS DO FUNDEB. 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. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO. RECEITAS E DESPESAS. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Emite-se parecer prévio pela aprovação das contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo municipal, com recomendações, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008, quando forem constatados a exatidão dos demonstrativos apresentados, a execução do orçamento segundo os instrumentos de planejamento governamental e o cumprimento dos demais índices e limites constitucionais e legais.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento, da Nota de Transcrição e diante das razões expendidas no voto divergente do Conselheiro Mauri Torres, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas do Município Bom Jardim de Minas, relativas ao exercício de 2022, de responsabilidade do Sr. Joaquim Laércio Rodrigues, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/2008, observando as recomendações constantes no inteiro teor deste parecer;
- II) determinar, cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Não acolhida a proposta de voto do Relator Licurgo Mourão. Vencido o Conselheiro em exercício Telmo Passareli.

Presente à sessão a procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de agosto de 2024.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

MAURI TORRES
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 13/8/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Bom Jardim de Minas, referente ao exercício de 2022, sob a responsabilidade do Sr. Joaquim Laércio Rodrigues, Prefeito Municipal à época.

Em análise inicial, à Peça n. 13, a unidade técnica informou que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei Federal n. 4.320/64. No entanto, constatou que as despesas não foram empenhadas, razão pela qual afastou o apontamento.

Informou, ainda, que o município não observou o piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica, previsto na Lei Federal n. 11.738/2008.

Assim, propôs a aprovação das contas, com ressalva, nos termos do disposto no art. 45, II, da Lei Complementar n. 102/2008, e fez recomendações.

O responsável foi citado em 11/9/2023, conforme “AR” juntado aos autos à Peça n. 26, e apresentou defesa de Peça n. 46, acompanhada de documentação de Peças n. 27 a 45, 47.

A defesa foi devidamente analisada pela unidade técnica, às Peças n. 49 e 50, a qual manteve o apontamento referente à inobservância do piso salarial profissional nacional do magistério, concluindo pela aprovação das contas, com ressalva.

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria, à Peça n. 53, após considerações, limitou-se a acompanhar as análises técnicas.

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 a unidade técnica, à Peça n. 13, 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\$49.618.400,26 e empenhadas despesas no montante de R\$37.268.973,42;

- 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 5,20% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB no exercício (art. 25 da Lei n. 14.113/2020), pois restou o percentual de 1,78% a ser utilizado no primeiro quadrimestre do exercício subsequente;
- aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB no exercício com a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (art. 212, XI, da CR/88 c/c art. 26 da Lei n. 14.113/2020), pois foi aplicado o percentual de 94,69% da receita base de cálculo, superior ao mínimo exigido;
- aplicação do índice constitucional relativo ao ensino (art. 212 da CR/88), que correspondeu ao percentual de 28,81% 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 32,90% 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 48,36%, de 46,50% e de 1,86% 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), que correspondeu ao percentual de 5,01% da receita;
- 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. 1.657, de 13/12/2021, à Peça n. 10, previu a receita e fixou a despesa no valor de R\$30.637.655,30, e autorizou, em seu art. 5º, a abertura de crédito adicional suplementar até o percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do valor total das despesas fixadas.

Esse limite percentual foi ampliado para 30% (trinta por cento), conforme disposto na Lei Municipal n. 1.716, de 23/9/2022, à Peça n. 12, equivalente ao valor de R\$9.191.296,59.

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\$30.637.655,30	R\$38.175.003,28	R\$7.537.347,98
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Executada	Superávit Orçamentário
2022	R\$38.175.003,28	R\$37.268.973,42	R\$906.029,86

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto 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

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

A unidade técnica apontou, às fls. 11 a 13 da Peça n. 13, item 2.3.1 que o município abriu créditos adicionais sem recursos disponíveis do excesso de arrecadação, no montante de **R\$331.131,71**, nas Fontes 118/119 - Transferências do FUNDEB; 142 - Transferências de Convênios Vinculados à Assistência Social; 162 - Transferência de Recursos para aplicação em Ações Emergenciais de Apoio ao Setor Cultural (Lei Aldir Blanc) e 171 - Transferências do Estado referentes a Convênios ou de Contratos de Repasse vinculados à Educação, 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 não foram empenhadas despesas sem recursos disponíveis, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária, razão pela qual afastou o apontamento.

Entretanto, conforme despacho à Peça n. 24, o responsável foi citado para se manifestar quanto ao apontamento.

A defesa alegou, às fls. 1 a 5 da Peça n. 46, que os créditos adicionais foram abertos cumprindo o devido processo legislativo, conforme cópias de leis e decretos comprobatórios (Peças n. 27, 28, 34 a 45), relatórios de saldos orçamentários (Peças n. 31 e 32), Razão de Dotação Orçamentária e Anulação de Empenho (Peças n. 29 e 30), bem como Demonstrativo da Estimativa de Arrecadação por Fonte de Recursos (Peça n. 33), respeitando integralmente as disposições contidas no art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64.

Relacionou, às fls. 2 e 3 da Peça n. 46, os decretos municipais relativos à abertura de créditos adicionais com utilização das fontes de recursos apontadas como irregulares.

Pontuou que os decretos abertos com autorização da Lei Municipal n. 1.701/2021 tinham como base de recursos a expectativa de realização de receitas municipais nas Fontes 118/119, considerando a tendência do exercício, conforme relatório emitido pelo sistema informatizado de contabilidade utilizado pela prefeitura municipal, à Peça n. 33.

Aduziu que restou saldo orçamentário nas Fontes 118/119, no montante de R\$311.143,39, ao final do exercício financeiro, demonstrando ter executado despesa até o limite dos recursos efetivamente arrecadados, conforme comprovam os relatórios Estimativa de Excesso de Arrecadação Por Fonte de Recursos (Peça n. 33) e Demonstrativo dos Saldos Orçamentários (Peças n. 31 e 32).

Quanto à realização de despesas sem recursos na Fonte 162, no valor de 77.023,82, autorizada pela Lei n. 1.702/2022 e aberta pelo Decreto n. 125 (Peças n. 42 e 44), aduziu que houve a expectativa de ingresso nos cofres públicos dos recursos da Lei Paulo Gustavo – Lei Complementar n. 195/2022, que não se concretizou até o encerramento do exercício, motivo pelo qual a despesa não foi realizada, conforme Razão Analítico, à Peça n. 30.

Também enfatizou que não se concretizou a realização de receita na Fonte 142, porém, ao perceber a não efetivação total dos recursos, procedeu à anulação do empenho realizado, permanecendo sem utilização o saldo questionado nos autos, conforme demonstra o Razão Analítico, à Peça n. 29.

Por fim, a defesa concluiu que não houve abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis e despesas empenhadas sem recursos.

A unidade técnica, em sede de reexame, às fls. 4 a 7 da Peça n. 49, ratificou o estudo inicial.

Informou que houve abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis de excesso de arrecadação nas Fontes 118/119, 142, 162 e 171, mas ressaltou que não foram empenhadas despesas sem recursos nessas fontes, não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária.

Destacou que do total das despesas empenhadas nessas fontes, de R\$4.330.496,45, foram arrecadadas receitas no valor de R\$4.897.252,95, conforme demonstrado nos Relatórios Comparativo da Receita Orçada com Arrecadada e Comparativo da Despesa Fixada com a Executada.

Dessa forma, manteve o apontamento inicial em observância à Ordem de Serviço Conjunta n. 03/2022, segundo a qual devem ser consideradas as Consultas n. 873.706, 932.477 e 1.088.810, a efetiva realização da despesa, bem como a materialidade, risco e a relevância dos valores tidos como irregulares.

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 à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

De fato, nota-se que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis do excesso de arrecadação nas Fontes 118/119 - Transferências do FUNDEB, no valor de R\$232.806,93; 142 - Transferências de Convênios Vinculados à Assistência Social, no valor de R\$421,00; 162 - Transferência de Recursos para aplicação em Ações Emergenciais de Apoio ao Setor Cultural (Lei Aldir Blanc), no valor de R\$77.023,82; e 171 - Transferências do Estado referentes a Convênios ou de Contratos de Repasse vinculados à Educação, no valor de R\$20.879,96.

Isso posto, constata-se que o município abriu créditos adicionais sem recursos disponíveis do excesso de arrecadação, no montante de **R\$331.131,71**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000, o que representa **1,08%** da despesa fixada no valor de R\$30.637.655,30.

No entanto, salienta-se que esta Corte de Contas, quando da análise das prestações de contas municipais, tem emitido parecer prévio pela aprovação das contas quando há abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, cujas despesas não tenham sido empenhadas.

Assim, na análise do caso em concreto, entende-se necessária a análise do princípio da equidade que, na lição de Vicente Ráo,² está plasmado sobre três pilares, *in verbis*:

I – por igual modo devem ser tratadas as coisas iguais e desigualmente as desiguais;

2 RÁO, Vicente. O direito e a vida dos direitos. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. Volume 1

II – todos os elementos que concorreram para constituir a relação *subjudice*, coisa, pessoa, ou que, no tocante a estas tenham importância ou sobre elas exerçam influência, devem ser devidamente consideradas;

III – entre várias soluções possíveis deve-se preferir a mais suave e humana, por ser a que melhor atende ao sentido de piedade e de benevolência da justiça: *jus bonum et aequum*.

Conforme discorre Ferreira Jardim,³ “pela equidade nos aproximamos do conceito de justiça ideal.” Nesse diapasão, tem-se que a equidade é meio interpretativo para impedir dissonâncias entre a norma jurídica e a sua aplicação ao caso concreto, a partir do poder que se confere ao juiz de ampla e livre apreciação e cognição. Conforme já dizia Aristóteles, a equidade desempenha um papel corretivo, sendo um remédio para sanar os defeitos decorrentes das generalidades da lei.

O direito moderno não mais comporta o pragmatismo da legalidade estrita. A alteração da Lei de Introdução ao Código Civil pela Lei n. 13.655/2018 é o maior marco dessa mudança e teve como finalidade instituir normas que possam dar maior efetividade ao princípio da segurança jurídica, no que tange, principalmente, às matérias afetas ao direito público, para combater a utilização de valores jurídicos abstratos, limitando o uso de expressões genéricas e conceitos jurídicos indeterminados, para evitar decisões que não façam a análise da realidade fática no caso concreto.

Estabelece o art. 20 da Lei n. 13.655/2018 que quando da formação do juízo cognitivo para o processo decisório, observar-se-á o dever de concretização das normas e valores ideais, tomando em consideração as situações da realidade. **Ou seja, se uma mesma norma pode resultar em diferentes conclusões para o caso concreto, é indispensável analisar os potenciais efeitos pertinentes a cada qual.**⁴

Dessa forma, embora tenha ocorrido abertura de crédito adicional sem recursos disponíveis, no montante de **R\$331.131,71**, descumprindo o art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000, **no caso concreto**, constatou-se que não houve efetiva execução de despesas.

2.4 Relatório Demonstrativo das Operações de Crédito

Informou a unidade técnica, às fls. 39 e 40 da Peça n. 13, ter verificado inconsistência no Demonstrativo das Operações de Crédito do SICOM, que é utilizado para verificação do cumprimento do limite de operações de crédito estabelecido na Resolução do Senado Federal n. 43/2001. Assim, esclareceu que realizou ajustes, conforme demonstrativos juntados à Peça n. 18.

O responsável não se manifestou quanto a esse item em sua defesa, à Peça n. 46.

Ressalta-se que as informações enviadas por meio do SICOM devem retratar fielmente os dados contábeis municipais, reproduzindo a realidade dos fatos, conforme disposto no art. 6º da Instrução Normativa n. 04/2017. Além disso, os titulares dos órgãos e das entidades são responsáveis pelos documentos e informações enviados e por eles podem responder

3 JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. Equidade. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/312/edicao-1/equidade>.

4 FILHO, Marçal Justen. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, p. 13-41, nov. 2018.

pessoalmente, na hipótese de divergência ou omissão apurada, conforme art. 16 da Instrução Normativa n. 03/2015.

As informações apresentadas nos Demonstrativos do SICOM - Dívida Consolidada e Operações de Crédito, bem como nos demais demonstrativos financeiros e contábeis, devem estar em conformidade em todos os módulos do SICOM, preservando a confiabilidade dos dados e a sua utilização pelos usuários.

Assim, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao atual gestor e ao responsável pela Contabilidade, caso ainda persistam as inconsistências, que promovam os ajustes necessários nos demonstrativos financeiros e observem as orientações constantes da legislação aplicável.

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. 13.005/2014 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. 13.005/2014, tomaram por base os dados fornecidos pelo Ministério da Educação⁵ e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE⁶.

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, fl. 42 da Peça n. 13, o município cumpriu 100% da Meta 1A no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola no exercício 2022, tendo em vista que toda população de crianças de 4 a 5 anos de idade foi matriculada, atendendo, portanto, o disposto na mencionada norma legal.

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, Peça n. 13, fls. 42 e 43, o município cumpriu, até o exercício de 2022, o percentual de 17,23% quanto à oferta em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, tendo em vista que da população de 296 crianças nessa faixa etária, 51 foram matriculadas, devendo atingir no mínimo 50% até 2024, conforme disposto na Lei n. 13.005/2014.

O responsável não se manifestou quanto a esse item em sua defesa, à Peça n. 46.

Isso posto, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao atual gestor municipal que mantenha o estabelecido na Meta 1A e cumpra o estabelecido na Meta 1B do PNE, com a inserção de 100% (cem por cento) da população de 4 a 5 anos na escola, 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.

⁵ BRASIL.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional da Educação-PNE. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>.

⁶ BRASIL.INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE/Censo Populacional Disponível em <http://ibge.gov.br>

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. 11.738/2008.

Conforme a unidade técnica, fl. 43 da Peça n. 13, o município informou o valor de R\$1.329,52 como valor pago para o piso salarial referente à creche, à pré-escola e aos 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, atualizado para o exercício de 2022 pela Portaria MEC n. 67/2022, no valor de R\$3.845,63.

Aduziu a defesa, às fls. 5 e 6 da Peça n. 46, que o município concedeu reajuste salarial para os profissionais integrantes do quadro do magistério, com efeitos financeiros desde janeiro de 2022, por meio da Lei Ordinária n. 1.678, de 29/4/2022, e anexou cópia da referida lei à Peça n. 47.

Esclareceu que a Lei n. 1.678/2022 definiu a proporcionalidade quanto à jornada de trabalho e fixou, para Professor Municipal I e II, carga horária de 25 horas semanais e vencimento de R\$2.403,52 mensais.

Assim, concluiu que o vencimento fixado na lei é proporcional ao piso nacional de R\$3.845,63 para a carga horária de 40 horas semanais.

Destacou, ainda, que a aplicação da lei retroagiu os efeitos financeiros a janeiro de 2022, garantindo aos profissionais do magistério o piso previsto na legislação federal.

Por fim, afirmou que adotou medidas legais e cabíveis garantidoras da preservação da carreira dos profissionais de educação, "sem danos nem prejuízos aos ocupantes dos cargos da educação básica municipal".

A unidade técnica, em sede de reexame, às fls. 11 a 13 da Peça n. 49, inicialmente, apresentou as diretrizes adotadas no estudo inicial, informando a modificação do método utilizado para o exercício de 2022 em comparação aos anos anteriores.

Esclareceu que utilizou como base os dados fornecidos pelo município por meio do sistema Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG, apurando a remuneração média dos servidores do magistério.

Destacou que entre os parâmetros adotados para a formulação do estudo, foram considerados somente os cargos cuja descrição permitiu caracterizar as atribuições de professor, bem como se restringiu aos servidores que receberam remuneração durante o período de, no mínimo, 4 (quatro) meses consecutivos, com remuneração calculada na proporção da carga horária de 40 horas semanais.

Assim, afirmou que foram desconsiderados, na apuração do piso, os valores inferiores ao salário mínimo vigente em 2022, de R\$1.212,00, sempre observada a proporção de 40 horas semanais.

Dessa forma, apurou que o valor pago pelo município foi de R\$1.329,52, quando o mínimo exigido seria de R\$3.845,63.

Ponderou, ainda, que o estudo técnico, nos exercícios anteriores, adotou como parâmetro de análise do cumprimento da meta o valor da remuneração estabelecida em lei municipal, o que resultava em recomendação ao responsável em caso de descumprimento do piso salarial estabelecido.

Ressaltou, no entanto, que com a alteração da metodologia para o exercício de 2022, passou a opinar pela ressalva das contas quando apurado o descumprimento do piso salarial.

Por fim, a unidade técnica informou que as alegações do defendente não foram acompanhadas de documentos ou comprovantes hábeis que permitissem a alteração dos dados apurados na análise técnica empreendida para o exercício sob exame, razão pela qual manteve o posicionamento retratado no exame inicial.

De fato, observa-se que a defesa apenas apresentou, à Peça n. 47, cópia da Lei n. 1.678/2022, que dispôs sobre o reajuste salarial para os profissionais integrantes do quadro do magistério do município, mas não encaminhou documentos que comprovassem a realização das despesas, como folhas de pagamento e notas de empenho.

Assim, anuindo com o reexame técnico, constata-se que as justificativas não foram suficientemente comprovadas e ratifica-se o apontamento.

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.

2.6 Balanço Orçamentário

A unidade técnica confrontou as informações do Balanço Orçamentário enviadas via SICOM, por meio dos Módulos Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, Instrumento de Planejamento - IP e Acompanhamento Mensal – AM, quanto à previsão inicial e arrecadação de receitas e a fixação e execução das despesas.

Quanto ao comparativo das receitas, às fls. 44 a 46 da Peça n. 13, apurou divergências entre os valores apresentados no Balanço Orçamentário pelo Módulo SICOM/DCASP e pelos Módulos SICOM/IP e/ou AM, concluindo que não houve conformidade no envio das informações sobre as receitas municipais entre os módulos citados. Assim, fez recomendações.

Quanto ao comparativo das despesas, às fls. 47 a 49 da Peça n. 13, a unidade técnica verificou que não houve divergências entre os valores apresentados no Balanço Orçamentário pelo Módulo SICOM/DCASP e pelos Módulos SICOM/IP e/ou AM, concluindo que houve compatibilidade no envio das informações sobre as despesas municipais entre os módulos citados.

O responsável não se manifestou quanto a esse item em sua defesa, à Peça n. 46.

Ressalta-se que as informações enviadas por meio do SICOM devem retratar fielmente os dados contábeis municipais, reproduzindo a realidade dos fatos, conforme disposto no art. 6º da Instrução Normativa n. 04/2017.

As informações apresentadas no Balanço Orçamentário, bem como nos demais demonstrativos contábeis, devem estar em conformidade em todos os módulos do SICOM, preservando a confiabilidade dos dados e a sua utilização pelos usuários.

Assim, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao atual gestor e ao responsável pela Contabilidade, caso ainda persistam as inconsistências, que: a) realizem a devida conciliação contábil dos saldos da receita apresentados no Balanço Orçamentário e promovam os ajustes necessários nos demonstrativos contábeis; b) 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.

III – CONCLUSÃO

Com fundamento no art. 45, II, da Lei Orgânica c/c o art. 86, II, do Regimento Interno, entendo pela emissão de **parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalvas**, prestadas pelo Sr. Joaquim Laércio Rodrigues, Chefe do Poder Executivo do Município de Bom Jardim de Minas, relativas ao exercício financeiro de 2022, tendo em vista que, embora não tenham sido empenhadas as despesas respectivas, houve a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, em inobservância ao art. 43 da Lei n. 4.320/64, com as recomendações constantes na fundamentação.

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

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, com minhas vênias ao Relator, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do disposto no art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008, com a seguinte consideração: acompanho a análise da Unidade Técnica.

Então voto pela aprovação das contas, sem ressalvas.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Senhor Presidente,

Acompanho o Relator, quanto à emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalva, porém, por outros fundamentos, qual seja, o não cumprimento das Metas 1A e 18 do PNE, ressaltado que nesses três processos, houve a citação dos gestores para se defenderem quanto a esses apontamentos.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Eu acompanho os votos divergentes do Conselheiro Mauri Torres.

FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURI TORRES.
VENCIDO O CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

* * * * *