

Processo: 1103940
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Pedralva
Exercício: 2020
Responsável: Josimar Silva de Freitas, Prefeito Municipal à época
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

SEGUNDA CÂMARA – 19/5/2022

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 RAZOABILIDADE. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. Regularidade na abertura de créditos adicionais, artigos 42 e 43 da Lei n. 4.320/64. Observância dos limites constitucionais de aplicação no Ensino e 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. Despesa empenhada além dos créditos concedidos, art. 59 da Lei n. 4.320/64. Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. Baixa materialidade.
3. Limites legais de Gastos com Pessoal. Exclusão das despesas relativas a plantões médicos. Consultas n. 898330 e n. 838498. Vigência a partir do início do exercício financeiro de 2021.
4. Recomendações. Lei orçamentária anual. Controle Interno. Plano Nacional de Educação – PNE. Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM.
5. 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 Segunda Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- D)** emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Josimar Silva Freitas, Prefeito Municipal de Pedralva, no exercício de 2020, por unanimidade, com as recomendações constantes da fundamentação desta decisão, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 240, I, do Regimento Interno, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, na esteira da jurisprudência fixada nos tribunais superiores, constante da fundamentação desta decisão,

uma vez que a despesa empenhada além dos créditos concedidos representou o percentual ínfimo de 0,014% da despesa fixada;

- II) ressaltar, por maioria, que, em observância à modulação dos efeitos fixada na Consulta 838498, apreciada na sessão plenária de 12/6/2019, a inclusão das despesas com plantão médico no total de gastos com pessoal somente será considerada a partir do exercício financeiro de 2021;
- III) determinar, cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Vencido, em parte, este último.

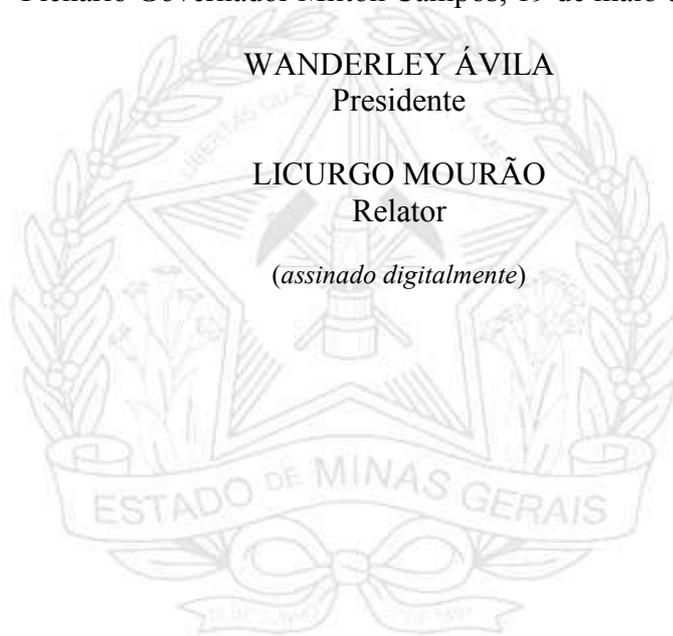
Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de maio de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 19/5/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Pedralva, referente ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do Sr. Josimar Silva de Freitas, Prefeito Municipal à época.

Em sua análise inicial, Peça n. 10, a unidade técnica não apontou irregularidades nos presentes autos, quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (art. 42 e art. 43 da Lei n. 4.320/64);
- não foram detectadas alterações orçamentárias com acréscimos e reduções 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 3,18% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação dos índices constitucionais relativos ao ensino (art. 212 da CR/88) e à saúde (art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/12), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 27,03% e de 29,12%;
- limite percentual da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, inciso I, da Lei Complementar n. 101/00 e art. 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal n. 40/2001);
- limite percentual das Operações de Crédito em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, inciso I, da Lei Complementar n. 101/00 e art. 7º, inciso I, da Resolução do Senado Federal n. 43/2001), pois não houve dívida desta natureza no exercício.

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, apresentou recomendações.

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria, Peça n. 16, após considerações, informou que não tem nada a acrescentar à análise técnica dos presentes autos.

Destaca-se que foi juntado o demonstrativo Painel COVID à Peça n. 9, que contém informações extraídas do SICOM, relativas às execuções orçamentárias das ações de saúde e assistência social, referentes aos repasses de recursos livres e vinculados da União ao município, para enfrentamento da pandemia de coronavírus, cujos dados epidemiológicos foram atualizados até 31/12/2020. Sendo, pois, dados autodeclarados pelo jurisdicionado, eventuais divergências poderão ensejar outras ações de controle por parte deste Tribunal.

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. 1.800, de 6/12/2019 (Peça n. 3), previu a receita e fixou a despesa no valor de R\$28.512.000,00 e autorizou, no art. 5º, a abertura de créditos suplementares até o limite percentual de 15% (quinze por cento) das despesas fixadas. Posteriormente, esse percentual foi alterado para 20% (vinte por cento), por meio da Lei n. 1.829, de 6/10/2020 (Peça n. 4), equivalente ao valor de R\$5.702.400,00.

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 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) sem olvidar da realidade econômica do país.

Segundo dados extraídos do SICOM/2020, houve superávit na arrecadação e na execução orçamentária, a saber:

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA - R\$	Receita Arrecadada - R\$	Superávit na Arrecadação - R\$
2020	28.512.000,00	29.774.391,76	1.262.391,76
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada – R\$	Despesa Executada – R\$	Superávit Orçamentário – R\$
2020	29.774.391,76	28.257.728,08	1.516.663,68

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão
Fonte: SICOM/2020

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 Furtado¹, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

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

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. Recomenda-se, ainda, quanto à previsão da receita, que sejam observadas as disposições do art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c arts. 11 e 12 da LRF.

2.2 Execução Orçamentária

A unidade técnica apontou no exame inicial, conforme fl. 11 da Peça n. 10, Item 2.1, que o município abriu créditos adicionais suplementares no montante de **R\$6.772.246,29**, utilizando as seguintes fontes de recursos: a) anulação de dotações, R\$3.152.625,13; b) excesso de arrecadação, R\$1.379.307,20; e c) superávit financeiro, R\$2.240.313,96.

Apontou, ainda, que houve autorização e abertura de **créditos especiais**, fl. 11 da Peça n. 10, Item 2.2, no montante de **R\$106.546,94**, com a utilização de recursos do superávit financeiro.

A unidade técnica apontou também, à fl. 15 da Peça n. 10, e no demonstrativo dos Decretos de Alterações Orçamentárias à Peça n. 11, que houve a abertura de **créditos extraordinários** no montante de **R\$294.622,42**, com a utilização das seguintes fontes de recursos: 129 - Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); 154 - Outras Transferências de Recursos do SUS; 156 - Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS); 161 - Auxílio Financeiro no Enfrentamento à Covid-19 para Aplicação em Ações de Saúde e Assistência Social e, ainda, - 162 - Transferência de Recursos para aplicação em Ações Emergenciais de Apoio ao Setor Cultural (Lei Aldir Blanc).

Assim, concluiu a unidade técnica que não houve a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, obedecendo ao disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64.

No entanto, em consulta ao SICOM/2020 no demonstrativo dos Decretos de Alterações Orçamentárias, constata-se que, além dos créditos adicionais analisados pela unidade técnica, consta um valor de **R\$20.000,00** relativo a decretos ou ato de alteração de fonte de recursos. Verifica-se no Decreto n. 2.142, de 2/1/2020, no valor de R\$20.000,00, que não houve alterações na dotação orçamentária, apenas na fonte de recursos dentro do mesmo elemento de despesa e da mesma dotação orçamentária.

Pelo exposto, recomenda-se à administração municipal que tenha atenção às diferenças técnicas entre abertura de créditos adicionais e atos administrativos e que analise detidamente as leis e decretos autorizativos, para que esses procedimentos de alterações orçamentárias não sejam utilizados de forma irregular, observando 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.

2.3 Despesa Excedente ao Limite dos Créditos Autorizados

A unidade técnica no exame inicial, às fls. 18 e 19 do relatório técnico, Peça n. 10, apontou que o total das despesas empenhadas (R\$28.257.728,08) não excedeu o total dos créditos concedidos (R\$32.532.790,52), entretanto, ao verificar analiticamente os créditos orçamentários por fonte de recursos, conforme relatório do SICOM/2020, Peça n. 5, constatou a realização de despesa excedente no valor de **R\$3.899,00**, contrariando o art. 59 da Lei n. 4.320/64 e inciso II do art. 167 da CR/88.

No entanto, diante da baixa materialidade, risco e relevância do valor apurado em relação ao total dos créditos concedidos, a unidade técnica afastou a irregularidade apontada.

De fato, destaca-se que, embora o total das despesas empenhadas não tenha superado o de créditos concedidos, consta no demonstrativo do SICOM “Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário”, Peça n. 5, que a despesa atualizada foi no valor de **R\$114.498,00** e o total das despesas empenhadas correspondeu a **R\$118.397,00**, ficando irregular o montante de **R\$3.899,00**.

Isto posto, anuindo com a unidade técnica, constata-se que o município **empenhou despesas além do limite dos créditos concedidos**, como especificado no demonstrativo, no montante de **R\$3.899,00**, que representa o percentual de **0,014%** da despesa total fixada de **R\$28.512.000,00**, em descumprimento ao art. 167, II, da CR/88 e ao art. 59 da Lei n. 4.320/64.

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.

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 Hungria³, *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 tema⁴, aplicando-o quando a reprimenda se revele desproporcional ou irrazoável, considerada a ação típica ou o resultado dela, conforme destaca Harger⁵ 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

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: 12 dez. 12.

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

⁴ 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.

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

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.º 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.

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 Gerais⁶, *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**

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

e desarrazoada a sanção de demissão, e, em decorrência disso, denota-se a ofensa ao princípio da proporcionalidade.⁷ (Grifos nossos).

Nesse viés, o comportamento do agente, ao empenhar despesas além do limite dos créditos concedidos 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**:

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, no que tange à irregularidade em análise é de reconhecer sua imaterialidade, **pois as despesas empenhadas além dos créditos concedidos, no valor de R\$3.899,00, representam o percentual ínfimo de 0,014% da despesa fixada no valor de R\$28.512.000,00.**

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.

2.4 Despesa com Pessoal – Artigos 19 e 20 da LC n. 101/2000

A unidade técnica informou que, às fls. 34 a 37 da Peça n. 10, na análise da despesa bruta com pessoal, foi considerada a despesa referente a plantões médicos realizados por pessoa jurídica, no montante de **R\$690.300,00**, lastreada no parecer emitido em resposta à Consulta n. 898.330 deste Tribunal, sessão plenária de 14/9/2016.

Ressalta-se, todavia, que na Consulta n. 838.498, sessão plenária de 12/6/2019, o Tribunal estabeleceu a modulação temporal aos efeitos do parecer emitido na **Consulta n. 898.330**, cuja **vigência seria a partir do exercício financeiro de 2021.**

Nota-se que o Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poder, às fls. 35 e 36 da Peça n. 10, ao englobar o montante de R\$690.300,00, correspondente ao pagamento dos “Plantões Médicos realizados por pessoa jurídica”, apurou que a Despesa com Pessoal Bruta do município é de R\$13.552.959,17, sendo R\$13.115.686,05 referente ao Poder Executivo e R\$437.273,12, ao Poder Legislativo.

Diante dessa constatação e, portanto, em discordância com o apurado pela unidade técnica, desconsidera-se do cômputo dos gastos com pessoal do Poder Executivo e do município a

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.

referida importância de **R\$690.300,00** realizada no exercício com plantões médicos, conforme demonstrado abaixo:

DESPESA COM PESSOAL POR PODER (art. 19, inciso III e artigo 20, inciso III, alíneas a e b; arts. 23 e 66 da LC 101/2000 e § 13, art. 166 da CR/88)			
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA			R\$27.776.534,30
DESPESAS COM PESSOAL	Executivo 54%	Legislativo 6%	Município 60%
DESPESA COM PESSOAL BRUTA (A)	R\$13.115.686,05	R\$437.273,12	R\$13.552.959,17
EXCLUSÕES DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL			
(-) Indenização por Demissão de Servidores ou Empregados	R\$285.879,48	R\$6.386,97	R\$292.266,45
(-) Plantões Médicos	R\$690.300,00	0,00	R\$690.300,00
TOTAL DAS EXCLUSÕES (B)	R\$976.179,48	R\$6.386,97	R\$982.566,45
DESPESA COM PESSOAL APURADO (A - B)	R\$12.139.506,57	R\$430.886,15	R\$12.570.392,72
% APLICADO	43,70%	1,55%	45,25%
% EXCEDENTE	0,00	0,00	0,00

Quadro elaborado pelo Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Fonte: Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poder (art. 19, inciso III e artigo 20, inciso III, alíneas a e b; arts. 23 e 66 da LC 101/2000 e § 13, art. 166 da CR/88), fls. 34/37 da Peça n. 10; Relatório Plantão Médico, Peça n. 13.

Conclui-se, assim, que o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de **45,25%**, de **43,70%** e de **1,55%** da receita corrente líquida ajustada, em observância aos limites estabelecidos nos artigos 19, III, e 20, III, “a” e “b”, da Lei Complementar n. 101/2000 - LRF.

2.5 Relatório de Controle Interno

A unidade técnica apontou, fl. 43 da Peça n. 10, que o relatório de controle interno não foi conclusivo e não abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 04/2017.

Informou que não foram abordados ou abordados parcialmente os seguintes itens: 1.7) aplicação de recursos públicos realizada por entidades de direito privado; 1.8) medidas adotadas para proteger o patrimônio público, em especial o ativo imobilizado; 1.10) cumprimento, da parte dos representantes dos órgãos ou entidades do município, dos prazos de encaminhamento de informações, por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM), nos termos da Instrução Normativa n. 10/2011.

Dessa forma, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao Órgão de Controle Interno que, ao elaborar o relatório sobre as contas anuais do prefeito, opine conclusivamente pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas e aborde todos os itens exigidos pela instrução normativa vigente à época.

2.6 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 Educação⁸ e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE⁹.

2.6.1 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

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

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

acesso ou não à educação, não captando outros fatores relacionados à qualidade da oferta de ensino.

Segundo a unidade técnica, Peça n. 10, fl. 44, o município cumpriu 73,76% da Meta 1A no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola no exercício 2020, tendo em vista que da população de 263 crianças de 4 a 5 anos de idade, 194 foram matriculadas, deixando, portanto, de atender o disposto na mencionada norma legal em 26,24%.

2.6.2 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. 10, fl. 45, o município cumpriu, até o exercício de 2020, apenas o percentual de 2,39% quanto à oferta em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, tendo em vista que da população de 587 crianças nessa faixa etária, 14 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.

2.6.3 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. 45 da Peça n. 10, até a data da consolidação das Contas Municipais, os dados relativos ao I-EDUC não haviam sido encaminhados a esse Tribunal de Contas.

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 2020 pela Portaria MEC em 12,84% (conforme critérios definidos pelas Portarias MEC/MF n. 06/2018 e 04/2019), no valor de R\$2.886,24.

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 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.

2.7 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%

Segundo informação da unidade técnica, às fls. 46 e 47 da Peça n. 10, até a data da consolidação das Contas Municipais, os dados relativos ao IEGM do exercício não haviam sido encaminhados a este Tribunal de Contas.

Entretanto, consta a informação de que o Município de Pedralva foi definido na “Faixa C+ - em fase de adequação” no exercício de 2019; na “Faixa B – efetiva” no exercício de 2018; e na “Faixa C+” em 2017.

Isto posto, considerando que os resultados dos exercícios anteriores 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 responda aos questionários relativos ao IEGM e 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 a despesa empenhada além dos créditos concedidos representou o percentual ínfimo de 0,014% 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 pelo Sr. Josimar Silva de Freitas, Chefe do Poder Executivo do Município de Pedralva, relativas ao exercício financeiro de 2020, com as recomendações constantes no corpo da fundamentação.

Ressalto que, em observância à modulação dos efeitos fixada na Consulta 838.498, apreciada na sessão plenária de 12/6/2019, a inclusão das despesas com plantão médico no total de gastos com pessoal somente será considerada a partir do exercício financeiro de 2021.

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

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Acolho a proposta.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Acolho a proposta de voto à exceção da exclusão das despesas com plantão médico dos gastos com pessoal.

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO. VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)
